

Ördögh Tibor
Szerbia és Horvátország politikai rendszerének
összehasonlítása



GROTIUS E-KÖNYVTÁR / 56
2012

Sorozatszerkesztő

Horváth Jenő

A tanulmány a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Tanulmányok Intézetében
2012-ben megvédett MA-diplomamunka átdolgozott változata.

Konzulens: Kemenszky Ágnes

A kötet szerzői jogvédelem alatt áll. Annak teljes vagy részleges másolása, papír
alapú vagy elektronikus felhasználása csak a szerző és a kiadó előzetes írásbeli
engedélyével lehetséges.

© Ördögh Tibor

© www.grotius.hu

Ördögh Tibor
Szerbia és Horvátország politikai rendszerének
összehasonlítása

GROTIUS E-KÖNYVTÁR / 56
2012

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS	4
1. ALKOTMÁNYOS- ÉS KORMÁNYZATI RENDSZER.....	6
1.1. Alkotmányos és kormányzati tradíciók.....	6
1.2. Az új alkotmányok fő vonásai	8
1.3. Politikai hatalommegosztás és ellensúlyok	13
2. VÁLASZTÁSI RENDSZER	21
2.1. A választási rendszer jellemzői	21
2.2. A választások eljárási szabályai.....	21
2.3. A választási rendszer hatása a politikai rendszerre	25
2.4. A választási bizottságok jellemzői.....	26
3. PARLAMENT.....	28
3.1. A parlamentek funkciói.....	28
3.2. A szerb Népképviselőház és a horvát <i>Sabor</i> jellemzői.....	29
3.2.1. A parlament hatásköre és döntéshozatali eljárása	30
3.2.2. A szerbiai Népképviselőház döntéshozatali módjai	31
3.2.3. A horvát Sabor döntéshozatali módjai	32
3.2.4. Parlamenti tisztségviselők	33
3.3. A kormány parlamenti felelőssége: bizalmatlansági indítvány, bizalmi szavazás, interpelláció.....	33
3.3.1. Bizalmatlansági indítvány	34
3.3.2. Bizalmi szavazás	34
3.3.4. Interpelláció	35
3.4. A kormány feletti parlamenti kontroll nem szankcionális eszközei	36
3.4.1. A politikai nyilvánosság.....	36
3.4.2. A végrehajtás ellenőrzésének szervei.....	36
4. KORMÁNY	38
4.1. A kormány belső közjogi struktúrája	38
4.2. A pártrendszer hatása és a koalíciós kormányok	42
4.2.1. A kormányalakítás	42
4.2.2. A miniszterelnökök karrierútja	44
4.2.3. A közjogi–politikai feltételek és a kormányfői szerep	47
4.3. A kormányfő és a kabinet pozíciója nemzetközi összehasonlításban	48
5. ÁLLAMFŐ	51
5.1. Az államfők és a kormányformák viszonya.....	51
5.2. Alkotmányos jogkörök	52
5.3. Választás és legitimáció	54
5.4. Államfői szerepfelfogások és jogkörértelmezések	56
ÖSSZEFOGLALÁS	58
IRODALOMJEGYZÉK	60
MELLÉKLETEK.....	65

BEVEZETÉS

Dolgozatomban Szerbia és Horvátország politikai rendszerének összevetését tűztem ki célul. A vizsgálódás időszaka a demokratikus rendszer működésére korlátozódik, a kétezres évektől napjainkig. Ennek következtében kimarad elemzésemből a jugoszláv dezintegrációs folyamatot kísérő háborúk időszaka, továbbá az 1990-es évek második felében működő autokratikus rezsimek bemutatása.

Alaphipotézisem, hogy a két posztjugoszláv ország demokratizálódás utáni időszakában létrehozott intézmények felépítése és eljárási logikája nagymértékben hasonlít; a különbségek kevésbé relevánsak az országok működése szempontjából.

A témaválasztásom legfőbb indoka az volt, hogy Szerbiából származom, így az ottani politikai viszonyokat behatóan ismerem, továbbá a szerb–horvát nyelvet magas fokon elsajátítottam, ami hozzájárult a vizsgált országokban a témában írott munkák megismeréséhez és elemzéséhez. Második motivációm, hogy korábbi tanulmányaim során Szerbia politikai intézményrendszerének bemutatásával már foglalkoztam, így szinte magától értetődő volt a téma továbbvitele csupán azért is, mert doktori képzésben szintén az egyes posztjugoszláv államok politikai rendszerével foglalkozom. Harmadik ösztönzőm abban mutatkozott meg, hogy olyan témában kívántam kutatást folytatni, amely Magyarországon kevésbé ismert, magyar nyelvű szakirodalma meglehetősen hiányos, így egy összefoglaló-elemző dolgozat a téma iránt érdeklődők számára hasznos kiindulópont lehet.

Mint említettem, a magyar szakirodalomban hiány van a két ország intézményrendszerei elmúlt tíz évének az elemzéséből. A külföldön publikált idegen nyelvű kiadványok és tanulmányok száma sem sok, így elsősorban az elsődleges források feltárására törekedtem (alkotmányok, törvények, házszabályok). A kutatást nehezítette, hogy a két vizsgált országban – friss demokráciaként – a politikatudományi kutatások még meglehetősen kezdetleges fázisban vannak, így olyan átfogó, az intézményrendszert bemutató kötetek még nem születettek, amelyek megbízhatóak lehetnének a téma iránt érdeklődő szakmai közönség számára.

Az egyes balkáni országok intézményrendszerének taglalásánál elsősorban a politológiai vizsgálatok eszköztárából merítettem, mivel korábbi és jelen tanulmányaim is egy politikatudományi elemzéshez nyújtanak megfelelő háttértudást. A dolgozatban a politológiai elemzéseken túl természetesen a nemzetközi tanulmányok területét is vizsgálatom tárgyává tettem. A dolgozatban elsősorban összehasonlító elemzést nyújtok Szerbiáról és Horvátországról; az egyes intézményeknél a balkáni régió

államaiban felállított, hasonló feladat ellátására létrehozott szerveket is bemutatom, mintegy regionális összehasonlítási keretbe helyezve a két vizsgált országot.

Az első fejezetben Szerbia és Horvátország alkotmányos és kormányzati rendszerének bemutatására törekszem. Elemzésem tárgyává teszem a két ország alkotmánytörténetét, amely a XX. században szinte egybeforrt. Ezután a két ország hatályos alkotmányainak vizsgálatára törekszem, melynek során különböző alkotmánytani szempontok szerint összevetem a működési sajátosságokat; végül pedig a politikai hatalommegosztás lehetőségeit veszem górcső alá. A második fejezetben a választási rendszerek elemzése következik, ahol az eljárási törvények alapján bemutatom a két országban hatályos szabályokat, illetve ezek hatásait az egyes országok politikai rendszereire; majd az országos választási bizottságok rövid jellemzését végzem el. A választási rezsimek taglalását követően a hatalmi intézményrendszerek következnek, így elsőként a parlamentek összevetése következik. A törvényhozások felépítésének elemzése folytán bemutatom az egykamarás parlamentek működését, hatásköreiket és az egyes tisztségviselők hatásköreit, majd rátérek a kormányok parlamenti felelősségének kérdésére. A felelősségi kérdést kettébontom aszerint, hogy a parlamentnek létezik-e szankcionáló eszköze a kormánnyal vagy kormánytaggal szemben. Ezen alfejezetekben kerül tárgyalásra a bizalmatlansági indítványok, a bizalmi szavazások és az interpellációk szabályainak elemzése, továbbá a politikai nyilvánosság és a végrehajtás felügyeleti eszközeinek vizsgálata. Az negyedik fejezetben a kormányok jellemzése következik, ahol a miniszterelnökök hatásköreinek elemzését végzem el, majd a pártrendszer és a koalíciós kormányok működését vizsgálom meg, amit a kormányfők jogköreinek a nemzetközi összevetése zár. A dolgot az államfői intézmény elemzésével zárom, ahol a köztársasági elnökök politikai rendszerben betöltött lehetőségeivel és jogköreivel, valamint megválasztásuk módjával foglalkozom. A fejezetben elemzés tárgyát képezi az egyes államfők szerepfelfogása is, vagyis az, hogy miként alakult a kormányfők és államfők viszonya.

1. ALKOTMÁNYOS- ÉS KORMÁNYZATI RENDSZER

1.1. Alkotmányos és kormányzati tradíciók

Szerbiában 1869-ben fogadták el az első kartális alkotmányt, amely örökletes monarchiaként jelölte meg az államformát, valamint deklarálta a szabadságjogokat. 1882-ben Milán fejedelem királlyá koronázása után – abszolutista törekvéseinek megfelelően – 1888-ban új alkotmányt adott ki, amellyel nagymértékben korlátozta a szabadságjogokat, továbbá hatalomkoncentrációt hajtott végre. 1901-ben Sándor király kezdeményezésére szintén új alapokmány született, amely még az 1888-as alkotmányhoz képest is nagy visszalépést jelentett.¹ Az első világháborút követően 1921-ben – a Szerb–Horvát–Szlovén Királyság megalakulásakor – hatályba lépő új alkotmány kimondta, hogy az ország államformája alkotmányos monarchia, a kormányforma pedig parlamentáris. II. Sándor király diktatúráját követően az 1931-es alkotmány nem törölte el a rendőrállamot.² A második világháború után, 1946. január 31-én meghozták az első szocialista típusú alkotmányt,³ melyet 1963-ban és 1974-ben módosítottak: bővítették az államalkotó nemzetek körét,⁴ valamint többek között deklarálták a tagköztársaságok önrendelkezési jogát is.⁵ 1990-ben Slobodan Milošević kiadta saját alkotmányát, amely súlyosan korlátozta a szabadságjogokat, a kisebbségi jogokat, és a hatalmat egyetlen kézben koncentrált, kialakítva ezáltal a szocialista párt „diktatúráját”.⁶

A 2000-es rendszerváltás után a szerbiai politikai elit egy új, demokratikus alkotmány elfogadását tűzte ki célul. Meglehetősen rövid idő alatt összeállították az

¹ Mezey Barna – Szenté Zoltán: *Európai parlamentarizmus és alkotmánytörténet*. Osiris, Budapest, 2003, 369–370.

² Uo. 410–411.

³ *Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije*

⁴ A második Jugoszlávia alkotmányfejlődéséről lásd Robert Bideleux and Ian Jeffries: *The Balkans. A Post-Communist History*. Rotledge, London, 2007. 239–241.

⁵ Az 1974-es Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság alkotmányáról lásd részletesebben Jovan Đorđević: *A Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság új alkotmányának alapvető jellegzetességei* című elemzést. Forrás: http://adattar.vmmi.org/cikkek/1629/letunk_1975.05-06_02_jovan_a_jszszk.pdf

⁶ A szakemberek között vita tárgyát képezi továbbra is, hogy valójában diktatúrának nevezhető-e Jugoszlávia ezen korszaka.

alkotmánytervezetet, amit társadalmi vitára bocsátottak,⁷ a vita befejeztével pedig népszavazást kezdeményeztek annak megerősítéséről.

Horvátország teljes szuverenitását és valódi függetlenségét csupán 1991-ben nyerte el; az országot 1992. január 12-én ismerte el az Európai Községek, 1992. május 22-én pedig az ENSZ teljes jogú tagjává vált. A vizsgált témában azonban fontos megjegyezni, hogy a horvát államiságnak a középkorig visszanyúló hagyományai vannak.

A X–XI. században a régióban létrejött önálló horvát királyság a frank uralkodó hűbéresévé vált. 1091-ben, a horvát uralkodóház kihalását követően, a középkori jogfelfogásnak megfelelően a vele rokonságban álló magyar Árpád-ház szerezte meg az uralkodói pozíciót, mígnem 1102-ben a horvátok Könyves Kálmánt királyukká koronázták. Ezután Horvátország a Magyar Királyságon belül széles autonómiával rendelkezett: a király nevében a horvát bánok kormányoztak, a XIII. századtól pedig önálló rendi gyűlésük alakult. 1848-ban de facto megszűnt a horvát–magyar kapcsolat, azonban az 1868-as kiegyezéssel visszaállt a kontinuitás, társországgá váltak, önállóságukat megőrizték továbbra is az Osztrák–Magyar Monarchián belül.

A magyar–horvát államközösségnek a horvát *Sabor* vetett véget 1918. október 29-én, amikor semmisnek nyilvánította a kiegyezés 1968-as dokumentumát. 1918. december elsejétől a horvátok a Szerb–Horvát–Szlovén Királyság részévé váltak, majd 1921-re a közös alkotmány elfogadásával megszüntettek minden közjogi különállást. A második világháború nyomán széthullott az első Jugoszlávia, a horvát területeken pedig 1941 és 1945 között felállították a klerofasiszta Független Horvát Államot. A világháború után létrejövő titói Jugoszlávia első két évtizedében a centralizált föderalizmus elve dominált, így a tagköztársaságoknak kis mozgásterük maradt, az 1963-as és az 1974-es jugoszláv alkotmány azonban már konszenzusos–konföderatív elemeket is tartalmazott, és a kiválás opcióját is tartalmazta a tagköztársaságok számára.

A függetlenség deklarálása után, 1990. december 22-én, a *Sabor* új alkotmányt fogadott el, melyben félelnöki kormányformát határoztak meg, kétkamarás törvényhozással (Képviselők Háza – *Žastupnički dom*, Megyék Háza – *Županski dom*). 2000-ben alkotmánymódosítást hajtottak végre, melynek következtében parlamentáris berendezkedés jött létre, egykamarás törvényhozással (*Sabor*). Kisebb módosításra csupán 2010 nyarán került sor az Európai Unióhoz való csatlakozás miatt.⁸ (A két állam alkotmányfejlődésének összehasonlítását az 1. számú melléklet tartalmazza.)

Szerbia és Horvátország politikatörténetének közös időszakát a XX. század adja, amikor 1918-tól a Szerb–Horvát–Szlovén Királyság keretében létrejött első szövetségük, amely folytatódott az első és a második Jugoszlávia működésében, mígnem 1991. június 25-én a horvátok az önállóság mellett döntöttek. Ezen közös történelmi, alkotmányos és politikai múlt a XXI. században is összeköti a két államot, valamint a későbbi alkotmányozások eltérő indíttatásból kifolyólag, de hasonló politikai rendszert hoztak létre a függetlenség különböző időszakaiban.

Az alaptörvények elfogadása eltérően alakult a vizsgált országokban. Szerbia esetében a képviselőházon kívüli, referendummal történő megerősítés mellett döntöttek, 2006

⁷ Szilágyi Imre: *A szerb alkotmánytervezet*. Teleki László Intézet Külpolitikai kutatások központjának hírlevele 2006/17.

⁸ Horvátország módosította alkotmányát az EU-csatlakozás miatt – www.euractiv.hu

októberére tűzték ki a népszavazás időpontját. Az ellenzéki pártok felhívást intéztek a választókhoz, amelyben a szavazástól való távolmaradásra biztatták őket, végül a választópolgárok alig 54,91%-a ment el szavazni. Érdekes jelenség, hogy a megjelentek (54,91%) szavazataiból 53,04% igennel szavazott, és csupán 1,47% voksolt nemmel.⁹ Horvátország esetében 1990-ben a törvényhozás fogadta el egyedül az új „karácsonyi alkotmányt”,¹⁰ a voksoláson a parlamenti képviselők 98%-a támogatta a horvát alkotmány megszületését.¹¹ (A posztjugoszláv térség államainak alkotmányozásáról lásd a 2. számú mellékletet.)

Az alkotmányok összevetésénél szembevetendő, hogy mindkét ország alaptörvényének bevezetőjében valamely fontos célt, prioritást próbáltak deklarálni. Szerbia esetében a 2006-ban elfogadott alkotmány bevezetője egyetlen problémát állít a középpontba, mégpedig Koszovó–Metohija Tartomány megtartását Szerbia határain belül, melyet kötelező feladatként minden állami szerv számára előírtak. Horvátország esetében az 1990-ben elfogadott alaptörvény bevezetőjében az önálló államiság kifejtésére törekedtek, ezzel is bizonyítandó függetlenségüket. A jogalkotók elhatárolták magukat az 1941-es Független Horvát Államtól, az 1947-es Horvát Népköztársaság alkotmányától, valamint az 1963 és 1990 közötti alkotmányozásoktól.

1.2. Az új alkotmányok fő vonásai

Szerbia – az alkotmány ezt ugyan nem nevesíti, de a politikai rendszer gyakorlati működésének tekintetében – félelnöki köztársaságnak számít. A hatalommegosztás elvét maga a szerb alkotmány is kimondja 4. szakaszában, mely szerint a hatalomszervezet az államhatalomnak törvényhozási, végrehajtási és igazságszolgáltatási hatalomra való felosztásán alapul. A hatalom három alakjának viszonya a közöttük uralkodó egyensúlyon és kölcsönös ellenőrzésen alapul. A törvényhozó funkciót az egykamarás népképviselőház gyakorolja, a kormányzati rendszer középpontjában a kormány és a parlament áll. A kormány és a parlament hatalmát az írott alkotmány mellett a parlamenti és kormányzati jogalkotás alkotmánybírósági felülvizsgálata korlátozza, megszorításként továbbá létezik a népszavazás és népi kezdeményezés intézménye is; azonban az alkotmány stabilitására nem alkalmazzák a kisebbségi vétó intézményét.

Horvátország 1990-ben elfogadott alkotmányán az ezredforduló után módosítást hajtottak végre, melynek következtében nemcsak az alkotmányos intézményrendszer, de a politikai rendszer gyakorlati működése is megváltozott. Mindkét alaptörvény kimondta, hogy az ország parlamentáris köztársaság; a gyakorlatban azonban 1990-től Franjo Tuđman haláláig a félelnöki kormányforma dominált, a változtatások következtében azonban mára valóban parlamentáris demokráciává alakult a horvát politikai rendszer.

⁹ A Köztársasági Választási Bizottság alkotmány-referendumról szóló határozata. Forrás: http://www.rik.parlament.gov.rs/latinica/propisi_frames.htm

¹⁰ A képviselőház 356 tagja egyöntetűen megszavazta az új alaptörvényt, míg a 16 kisebbségi képviselő távollétével bojkottálta az alkotmányozást.

¹¹ Varga Áron – Boros Tamás: Így alkotmányoztak ők. *Policy Solutions*, 2011. január
Forrás:
<http://www.policysolutions.hu/userfiles/elemzesek/%C3%8Dgy%20alkotm%C3%A1nyoztak%20%C5%91k.pdf>

A hatalommegosztás elvét maga a horvát alkotmány is kimondja, mely szerint a hatalomszervezet horizontálisan az államhatalomnak a törvényhozói, a végrehajtói és az igazságszolgáltatási hatalomra való felosztásán alapul, továbbá vertikális szinten a központi hatalom és a helyi hatalom között is létrejött a hatalommegosztás rendszere. Szerbiához hasonlóan ma már a horvátoknál is az egykamarás *Sabor* (képviselőház, parlament) látja el a törvényhozói feladatokat; továbbá a kormányzati rendszer központjában Horvátországban is a parlament és a kormány áll. A parlamenttel szembeni ellensúlyként működik a horvát alkotmánybíróság, a közvetlen demokrácia eszközeként csupán a népszavazás intézményét alkalmazzák, valamint az alkotmány stabilitása érdekében létezik a kisebbségi vétő.

Az alábbiakban a politikai rendszerek működése szempontjából meghatározó elemeket hasonlítom össze – alapul véve a két ország alaptörvényét –, amelyek körvonalazzák a politikai gyakorlat összefüggéseit is.

Összeférhetetlenség

A végrehajtást irányító kormány tagjai nem lehetnek egyúttal parlamenti képviselők is.¹² Szerbiában megfigyelhető az a jelenség, hogy a választásokon győztes párt(ok) olyan személy(eke)t delegálnak miniszternek, akik nem nyertek mandátumot a párt nevében, de még csak nem is párttagok. Horvátországban ezzel szemben a honatyáknak képviselői mandátumukról nem kell lemondaniuk, csupán megbízatásuk idejükre „tétlenné” válik, vagyis nem használják.¹³

Mindkét államban a kabinet többségét olyan politikusok alkotják, akik közvetlenül nem vesznek részt a törvényhozási folyamatban, így érvényesül a hatalmi ágak elválasztásából következő személyi összeférhetetlenségi elv. Habár létrehozták az alkotmánybíróságot és bevezették az ombudsmani rendszert is mindenhol, de ezek az alkotmányos intézmények nem nyújtanak megfelelő ellensúlyt a pártokkal és azok vezetőivel szemben.

A hatalmi ágak viszonya¹⁴

Alkotmányjogi értelemben a két hatalmi ág dualizmusa valósul meg, mivel személyileg elválasztották a két intézményt. Ezt a helyzetet nehezíti a sokpárti koalíciós kormány, amelynek általában alig van meg a parlamenti többsége; és csupán az erős pártfegyelem révén tudja megőrizni kormányzati pozícióját. Azonban politikai értelemben a törvényhozás a domináns, mivel számára adottak a lehetőségek a kormány átalakítására, míg a kormánynak a parlamenttel szemben nincs sem politikai, sem adminisztratív eszköze. Ezáltal a két hatalmi intézmény viszonya a két modell között helyezkedik el.

¹² Szerb Köztársaság Alkotmánya 126. szakasz. Forrás: <http://www.zenta-senta.co.rs/doc/20061226alkotmanyhu.pdf>

¹³ Horvát Köztársaság Alkotmány 108. szakasz. Forrás: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/232289.html>

¹⁴ Szerbia és Horvátország alkotmányainak a képviselőházakat és kormányt érintő rendelkező részei alapján.

Felelősség, elszámoltathatóság

A Szerb Köztársaság kormánya munkájáért felelősséggel a népképviselőháznak tartozik. A szerb kormányt a kormányelnök, egy vagy több alelnök és a miniszterek alkotják. A kormányfő a népképviselőháznak tartozik felelősséggel, a miniszterek felelősséggel tartoznak a miniszterelnöknek és a népképviselőháznak is.¹⁵ A horvát kormányfő és a miniszterek felelősséggel a *Sabornak* és az államfőnek tartoznak.¹⁶ Ez ellentmondásként jelenik meg, mivel parlamentáris berendezkedésű országgént a horvát kabinet csupán a parlamentek tartozna felelősséggel, míg a szerb alaptörvényből hiányzik az a mondat, mely a félelnöki rendszert bizonyítaná.

Mindkét kormány megbízatása a megbízatási idő lejártá előtt egyszerű bizalmatlansági indítvánnyal, interpellációra adott válasz következményeként, a népképviselőház/*Sabor* feloszlásával, valamint a miniszterelnök lemondásával szűnhet meg. A szerb alkotmány 109. szakasza értelmében a kormány indokolt javaslatára a köztársasági elnök feloszthatja a Népképviselőházat (ekkor új választásokat írnak ki), ezen jogosultság hiányzik a horvát államfő jogköreiből, így gyengíti annak erejét. Összességében megfigyelhető tehát, hogy mindkét országban a kabinet és a parlament kölcsönös függőségben van.

A parlamenti ellenzék közjogi jogosítványai korlátozottak Szerbiában. Ilyen jogosítványnak tekinthetők azonban a kizárólagos parlamenti jogalkotási tárgykörök. A horvát ellenzék ezen túlmenően rendelkezik a kisebbségi vétó további elemeivel is. Ezek: a rendeleti kormányzás szigorú korlátozottsága, az erős parlamenti biztossági (ombudsmani) rendszer.

A végrehajtás szereplőinek viszonya

A szerb félelnöki rendszerben a sajátosságoknak megfelelően nem válik el egymástól a végrehajtás tekintetében a miniszterelnöki és az államfői intézmény. Azonban a kettő dualizmusa figyelhető meg, mivel a politikai gyakorlatot nyomon követve arra a következtetésre juthatunk, hogy az igazából reprezentatív köztársasági elnöki funkciót ellátó személyek kiterjesztve értékelik saját feladataikat, amivel aktív alakítóivá válnak a politikai eseményeknek, leginkább a nemzetközi kapcsolatok területén. Horvátország esetében deklaráltan elválik egymástól a két pozíció, és szintén közös vonásként, a két intézmény dualizmusa valósul meg.

A kormányzás formája

A szerb kormányban nem érvényesül a kabinet-elv, mivel a kormányelnök primus inter pares, vagyis első az egyenlők között; ellenben a horvát esettel, ahol már kabinet-elv szerint működik a kormány, így a horvát miniszterelnöknek lehetősége van kiemelkedni a kormánytagok közül. A miniszterelnököknek alkotmány által meghatározott feladatuk kormányaik irányítása és vezetése, továbbá gondoskodniuk kell annak kiegyensúlyozott politikai tevékenységéről, a kabinet munkájának

¹⁵ *Ustav Republike Srbije član 124–125.* Forrás:

http://www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav.php

¹⁶ Horvát Köztársaság Alkotmánya 109. szakasza

összehangolásáról és képviseletéről.¹⁷ Az egyes miniszterek nemcsak a miniszterelnöknek és a kormánynak tartoznak felelősséggel, de a törvényhozásnak is, így a parlament általi bizalmatlanság megszavazásával, valamint a miniszterelnök javaslatára a törvényhozás általi felmentéssel akár meg is bukathatóak.¹⁸ Fiatal demokrácia lévén a helykeresés jellemzi leginkább az egyes miniszterelnököket. Szerepfelfogásuk sokat változtat egy-egy kormány hatékony működésén, valamint nagymértékben befolyásoló tényező tud lenni az államfővel való végrehajtói pozícióért folytatott harcban is.

A végrehajtó hatalmi ág dominanciája

Habár a kormányok tagjai nem lehetnek részesei közjogilag a törvényhozásnak, azonban intézményesítetten nagy befolyásuk van a döntések meghozatalára. Privilegizált helyzetüket jelöli a törvénykezdeményezési jog, a napirendi javaslati lehetőség, valamint a törvénytervezetek általános vitára bocsátásánál is a kormányülés látja el a szűrő szerepét. Így a parlamentarizmusra jellemző fúzió szemtanúi lehetünk a kormány és a parlament között.

A döntéshozatal módja

A többségi elv széleskörű alkalmazása révén azonos döntési szabályok érvényesülnek minden eljárás folyamán. A szerb alkotmány két többségi típust különböztet meg: a jelenlévő és az összes parlamenti képviselő többségének szavazatával meghozott döntéseket.¹⁹ A horvát alaptörvény szerint az organikus (alkotmányos) törvények esetében az összes képviselő 2/3-ának a szavazata szükséges, ez a kisebbségeket érintő törvényekre is vonatkozik; az összes parlamenti képviselő többségének szavazata kell az emberi és szabadságjogok, a választási rendszert, az államigazgatási és önkormányzati szervezetről szóló törvények elfogadásához és módosításához; míg harmadik lehetőség a jelenlévők többsége, mely a többi jogszabály elfogadásához szükséges feltétel.²⁰

Frakciófegyelem

A frakciófegyelem betartásának tekintetében a szerbiai parlamenti pártok nem túl hatékonyak. A koalíciós kormányok csupán néhány fős többséggel rendelkeztek a törvényhozásban, amelyhez azonban nem társult az erős frakciófegyelem megkövetelése. Az egyes döntéseknél a képviselőket saját érdekeik vezérelték, ezért nem volt ritka, hogy a kormánypárti honatyák a kabinet törvénytervezete ellen szavaztak. A frakciófegyelem hiánya miatt több kormány megbízatása is megszűnt idő előtt, és előrehozott választások megtartására került sor. A 2008-as választások után

¹⁷ Lásd: Szerb Köztársaság Alkotmánya 123. szakasza és a Horvát Köztársaság Alkotmányának 112. szakasza.

¹⁸ Lásd: *Ustav Republike Srbije član 128.* és a Horvát Köztársaság Alkotmányának 110. szakasza.

¹⁹ Szerb Köztársaság Alkotmánya 105. szakasz.

²⁰ Horvát Köztársaság Alkotmánya 82. szakasz.

azonban a kormánypártok igyekeztek minden parlamentbe delegált képviselőjüket a javaslatok betartására ösztönözni, így a jelenlegi kormány a parlamenti többségét biztosító pártfrakciók révén politikailag a törvényhozást is kontrolálni tudja. A horvát parlamenti pártoknál már mindvégig jellemző, hogy sikerebb a frakciófegyelem betartása, így hatékony törvényhozást tudnak maguk mögött.

Kormány – ellenzék viszonya

Mind a szerb, mind pedig a horvát politikai rendszerben a kormány és a parlamenti többség szoros együttműködésének lehetünk tanúi, politikai összefonódás alakult ki közöttük a hatékonyabb munkavégzés miatt. A hatalmi ágak egykori elválasztásához képest politikai értelemben a fúziójuk valósult meg. A hatalmi ágak közti tradicionális hatalommegosztást (kormánytöbbség vs. ellenzék) a modern parlamenti politikai élet új formája (kormány vs. ellenzék) váltja fel napjainkra.

1. számú táblázat: Az európai, a szerb és a horvát parlamentarizmus jellemzői

	Európai parlamentarizmus jellemzői	Szerb parlamentarizmus sajátosságai	Horvát parlamentarizmus sajátosságai
1.	Hatalmi ágak összefonódása (miniszter–képviselek)	Személyi összeférhetetlenség a miniszteri és képviselői tisztség között	Személyi összeférhetetlenség a miniszteri és képviselői tisztség között
2.	Végrehajtás dualizmusa (állam- és kormányfő két külön személy)	Végrehajtás dualizmusa (állam- és kormányfő dualizmusa)	Végrehajtás dualizmusa (állam- és kormányfő két külön személy)
3.	Parlamentnek felelős kormány (végrehajtás függ a törvényhozástól)	Kölcsönös függés (kormánynak parlament feloszlatai joga van)	Kölcsönös függés (végrehajtás függ a törvényhozástól)
4.	A parlament bármikor feloszlatható (a kormányfő kezdeményezésére az államfő oszlatja fel)	A parlament bármikor feloszlatható (a kormányfő kezdeményezésére az államfő oszlatja fel)	A parlament feloszlatai meghatározott esetekben
5.	Kabinetkormányzás (miniszterek ellen bizalmi szavazás)	A kormányfő <i>primus inter pares</i> (miniszterek ellen bizalmi szavazás)	Kabinetkormányzás (miniszterek ellen bizalmi szavazás)
6.	Kormány dominanciája a törvényhozásban	Kormány dominanciája a törvényhozásban (kisebbségi vétó hiánya)	Törvényhozás dominanciája kormánnyal szemben
7.	Döntéshozatal: többségi elv	Döntéshozatal: többségi elv (jelenlévő és összes képviselő többsége)	Döntéshozatal: többségi elv
8.	Fegyelmezett pártfrakciók	Kialakulóban lévő pártfegyelem	Fegyelmezett pártfrakciók
9.	Kormány–ellenzék dualizmusa váltja fel a végrehajtás–törvényhozás elválasztását	Kormány–ellenzék dualizmusa váltja fel a végrehajtás–törvényhozás elválasztását	Kormány–ellenzék dualizmusa váltja fel a végrehajtás–törvényhozás elválasztását

Forrás: a szerző munkája

1.3. Politikai hatalommegosztás és ellensúlyok

A hatalommegosztás és az ellensúlyok közjogi szinten kialakult rendszerét további alkotmányos és politikai szintű elemek egészítik ki. A közjogi jellegű hatalommegosztás akkor válik erőteljesebb politikai hatalommegosztássá, ha az egymással szembenálló intézmények a különböző politikai szereplők befolyása alatt állnak.

(a) A kormánnyal szembeni legfontosabb ellensúlynak Nyugat-Európában az alkotmánybíróságok számítanak. Mind a Szerbiai Alkotmánybíróság, mind pedig a Horvát Alkotmánybíróság az alkotmány rendelkezései szerint önálló és független állami szervek, amelyek az alkotmányosságot, törvényességet, valamint az emberi- és kisebbségi jogokat védik. A határozatok véglegesek, végrehajthatók és mindenre nézve kötelező erejűek.

Az alkotmánybíróságok jellemzése előtt tekintsünk ki a világban és a régióban található alkotmányosságot védő szervekre is! Az európai modell szerint – melybe a két vizsgált ország alkotmánybírósága is beletartozik – legfőbb jellemzője, hogy az ellenőrzésre külön testületet állítanak fel. Ilyen működik például Ausztriában (1920), Németországban (1951), Olaszországban (1955), Portugáliában (1976), Törökországban (1976), Spanyolországban (1980), Lengyelországban (1985), valamint Kelet-Közép-Európa valamennyi államában a rendszerváltások után.²¹ Az angolszász modell szerint valamely bírói fórum látja el az alkotmányvédelmi feladatokat, például az Amerikai Egyesült Államokban a szövetségi legfelsőbb bíróság. Speciális fórumokat is létrehoztak az államok, mint például Svájcban a szövetségi bíróság, Liechtensteinben az állambíróság, Belgiumban az egyeztető bíróság (1983), továbbá Franciaországban az alkotmánytanács (1959).²² Vannak olyan országok is, ahol nincs alkotmánybíráskodás, mint például az Egyesült Királyságban, Hollandiában vagy Cipruson.²³

A régióbeli államok eltérő megoldásokat alkalmaztak az alkotmánybíróságok létrehozásánál. Albániában 1992-ben hozták létre az alkotmánybíróságot; a kilenc tagot a parlament beleegyezésével a köztársasági elnök nevezi ki. Megbiztatásuk kilenc évre szól, és háromévente harmadukat rotációs alapon újrávalasztják.²⁴ Montenegróban már az 1963-as montenegrói alkotmány nevesíti az intézmény felállítását, melyre 1964-ben sor is került, majd 1992-ben a demokratizálódás jegyében újraalapításra került sor.²⁵ A hattagú testületet az államfő nevezi ki saját hatáskörében három éves mandátummal.²⁶ Bosznia-Hercegovinában is az 1963-as jugoszláv alaptörvény tett lehetővé először az alkotmánybíróság felállítását, majd 1995-ben

²¹ Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 443.

²² Uo. 444.

²³ Lásd Körösenyi András – Tóth Csaba – Török Gábor (szerk.): *Magyar politikai rendszer.* Osiris Kiadó, Budapest, 2005. 364.

²⁴ Az albán alkotmánybírásról szóló törvény. Forrás: <http://www.gjk.gov.al/>

²⁵ *Constitutional Court history.* Forrás: <http://www.ustavnisudcg.co.me/engleska/istorijate.htm>

²⁶ *About the Court/Justice.* Forrás: <http://www.ustavnisudcg.co.me/engleska/sudijee.htm>

hozták létre mai szervezetrendszerét.²⁷ Az öt tagot öt évre választják meg a következő megoszlásban: négy tagot Bosznia-Hercegovina Föderáció delegál, két tagot a Szerb Köztársaság, míg további három tagot az Európai Emberi Jogok Bíróságának elnöke delegálhat a szövetségi elnökséggel egyeztetve.²⁸ Macedóniában az 1964-es létrehozatal után 1991-ben már felállították az új szabályokon nyugvó testületet.²⁹ A parlamentet illeti meg az alkotmánybírák megválasztásának joga, akik kilenc tagot kilenc évre választanak meg.³⁰ Koszovóban az 1969-es alapítást követően csupán 2001-ben állították fel az önálló alkotmánybíróságot.³¹ A kilenctagú testületben szokatlan szervezeti struktúrát hoztak létre, mivel egy elnökhelyettesi pozíciót is megalkottak.³² Szlovéniában az 1963-ban felállított szervezetet 1991-ben szervezték újjá.³³ Az alkotmánybíróság kilenc tagját kilenc évre a parlament választja meg és az államfő nevezi ki.³⁴ (A régióban működő alkotmánybíróságokról lásd a 3. számú mellékletet.)

A szerb és a horvát alkotmánybíróság feladatait három csoportra oszthatjuk, melyekben eltérő mértékben, de a politikai rendszert befolyásolni képesek:³⁵

– Kormányval szembeni:

A törvényeknek és egyéb általános aktusoknak az alkotmánnyal és nemzetközi szerződésekkel való összhangját, továbbá az egyéb általános aktusoknak a hatályos törvényeknek való megfelelését vizsgálhatja. Ebben az eljárásban lehetősége nyílik a testületnek, hogy a kormány és a miniszterek rendeleteit vizsgálat tárgyává tegye; ezzel pedig a kormány politikai döntéseire kihatással lehet.

– Önkormányzatokkal szembeni:

Szerbiában az autonóm tartomány(ok) és helyi önkormányzatok státútumának és általános aktusainak az alkotmánnyal, illetve a törvényekkel való összhangját vizsgálhatja. Horvátországban az ország területi beosztásának megfelelően a regionális és helyi (területi) önkormányzatok státútumának és általános aktusainak az alkotmánnyal, illetve a törvényekkel való összhangját vizsgálhatja.

²⁷ O Sudu. Forrás: <http://www.ccbh.ba/srp/article.php?pid=1171&kat=603&pkat=609>

²⁸ *Constitution of Bosnia and Hercegovina, Article VI: Constitutional Court.* Forrás: http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_engl.pdf

²⁹ *Za Ustavnog sud/Istorijat.* Forrás: <http://www.constitutionalcourt.mk/domino/WEBSUD.nsf>

³⁰ *Za Ustavnog sud/Sostav i organizacija.* Forrás: <http://www.constitutionalcourt.mk/domino/WEBSUD.nsf>

³¹ History. Forrás: <http://www.gjk-ks.org/?cid=2,2>

³² *Organizational chart of the Constitutional Court.* Forrás: http://www.gjk-ks.org/repository/docs/organogrami_gjk_ang.pdf

³³ *About the Court/Institution/Position.* Forrás: <http://www.us-rs.si/en/about-the-court/institution/>

³⁴ *Constitution/VIII: The Constitutional Court.* Forrás: <http://www.us-rs.si/media/full.text.of.the.constitution.full.text.pdf>

³⁵ *Zakon o Ustavnom Sudu Republike Srbije.* Forrás: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/sr-Latn-CS/72-100030/zakon-o-ustavnom-sudu>

– Egyéb szervezetekkel szembeni:

A szerb alaptörvény az alkotmánybíróság elé utalja azokat a döntéseket, melyek a közfeladatot ellátó szervekkel kapcsolatosak. Legnagyobb befolyásolási potenciál itt figyelhető meg, mivel közvetlenül a politikai pártok aktusairól, törvényes működésükről és betiltásukról is a taláros testület jogosult kizárólag dönteni. Emellett a szakszervezetek működése tekintetében is ellenőrzési jogosítványai vannak, amelyet a kormány használhat ki a maga javára, míg a kollektív szerződésekkel kapcsolatos felülvizsgálat során is nagy befolyásra tehet szert a szerb alkotmánybíróság a munkaadók és a munkavállalók befolyásolásában.

A horvát alkotmánybíróság feladata az alkotmányjogi panaszok kivizsgálását, a joghatósági viták rendezését, az államfő felelősségre vonását, a pártok működésének felügyeletét, ellenőrzi a népszavazások és választások törvényességét, valamint fellebbviteli alkotmányosság útmutatót ad ki büntetőügyek esetében.

A szerbiai alkotmánybíróság gyakorlati működése számos nehézségbe ütközik. Az új alkotmánynak megfelelően 2006-ban hozták létre az új összetételű intézményt. Az alkotmányban szavatolt 15 fős testület utolsó tagjait csak ez elmúlt évben sikerült megválasztani a politikai pártok és a bonyolult kiválasztási rendszernek köszönhetően.³⁶ Hivatalosan a testület nem határozta meg azokat a politikai kérdéseket (politikai doktrínát), melyeket „nem kíván” megtárgyalni, mivel azok a politikai pártokra tartoznak. Az alkotmánybíróság határozatait olvasva megfigyelhető, hogy a legkisebb politikai tartalommal bíró témák tárgyalását is elutasítják, csupán a „legsükségesebb” eljárásokat folytatják le.³⁷

A horvát alkotmánybíróság – amennyiben úgy ítéli, meg hogy az adott jogszabály az alkotmánnyal vagy a törvényekkel nincs összhangban – akkor hatályon kívül helyezheti; amennyiben pedig sérti az emberi és szabadságjogokat vagy egyének és csoportok között egyenlőtlen helyzetet teremt, megsemmisíti az adott jogszabályt.

Az alaptörvény értelmében a horvát alkotmánybíróság személyi testületét 13 bíró alkotja. Az alkotmánybíróvá válás feltétele, hogy az illető jelölt horvát állampolgár legyen, jogász végzettséggel rendelkezzen és legalább 15 éves munkatapasztalattal bíró ügyvéd vagy tudományos tevékenységet folytató egyén legyen. Jelöltállítási jog illeti meg az igazságszolgáltatási szerveket, a jogtudományi iskolákat, a kamarát, a jogász szövettségeket, a politikai pártokat és a magánszemélyeket egyaránt. A parlament illetékes bizottsága meghallgatja a jelölteket és jelöltlistát készít. Az a jelölt szerzi meg a nyolcéves mandátumot, aki az összes parlamenti képviselő szavazatának a többségét megszerzi.

(b) A kormánnyal szembeni ellensúlyt jelent az államfői intézmény. A parlamenttel azonos legitimitációval rendelkezik, mivel közvetlen választás eredményeként nyeri el tisztségét; így magával a kormányfővel szemben is szélesebb támogatottságot élvez. Ezt ellensúlyozandó az alkotmány leginkább reprezentatív feladatokat szán a

³⁶ *Ustavni Sud Srbije*. Forrás: http://www.ustavni.sud.sr.gov.yu/sastav/lat_index.php

³⁷ *Ustavni Sud Srbije*. Forrás:

http://www.ustavni.sud.sr.gov.yu/sudska_praksa/lat_bilteni.php

köztársasági elnöknek. Mégis megfigyelhető, hogy az államfők szerepfelfogása mennyiben változékony, és mennyire képesek kiterjesztően értékelni saját hatáskörüket.

(c) A demokrácia képviseleti intézményeinek hatalma nem kizárólagos, mert a közvetlen demokrácia elve a népszavazáson/népi kezdeményezésen keresztül érvényesül. A szerb alkotmány kimondja, hogy a szuverenitás a polgároktól ered, melyet ők népszavazás, népi kezdeményezés és szabadon választott képviselőik által gyakorolhatnak; míg a horvát alaptörvény a képviseleti demokrácia mellett csupán a népszavazást említi.

A szerb alaptörvényben garantált közvetlen demokrácia intézményei:

– Törvény-előterjesztési jog:

Az alkotmány kimondja, hogy minden népképviselőt, a kormányt, az autonóm tartomány képviselőházát valamint legalább 30 000 választópolgárt megillet a törvény-előterjesztési jog.³⁸ A ritka használata miatt a törvény-előterjesztési jog a szakirodalom szerint nem tartozik bele a szélesebb értelemben használt közvetlen demokrácia fogalomkörébe.

– Népi kezdeményezés:

„A népi kezdeményezés általában a törvényhozó szerv hatáskörébe tartozó döntések, jogszabályok meghozatalának a kezdeményezésére irányul. Szűkebb értelemben az alkotmányrevízió, illetve a törvényhozási eljárás kezdeményezésének a jogát jelenti a választók meghatározott része által.”³⁹

– Népszavazás:

Az alkotmány értelmében léteznek országos és helyi népszavazások. Népszavazást döntéshozatal vagy véleménynyilvánítás céljából lehet tartani, ennek elrendeléséről kizárólag a parlament jogosult dönten. A parlamenti képviselők többségének vagy legalább 100 000 választópolgár követelésére a Népképviselőház a hatáskörébe tartozó kérdésről népszavazást ír ki (tehát kötelező kiírnia és nincs mérlegelési joga).⁴⁰ Népszavazás tárgyát nem képezhetik a nemzetközi szerződésekből eredő kötelezettségek, az emberi- és kisebbségi jogokról és szabadságjogokról szóló törvények, az adó- és egyéb pénzügyi törvények, a költségvetés és zárszámadás, a rendkívüli állapot bevezetése, a közkegyelem, sem pedig Népképviselőház választási jogkörébe tartozó kérdések. Az autonóm tartomány megszűnéséről is népszavazást kell kiírni.

A horvát alkotmány értelmében szintén léteznek országos és helyi népszavazások. Népszavazás lehet kötelező vagy tanácsadó jellegű. A választópolgárok legalább 10%-ának ajánlása szükséges a népszavazás kiírásához.⁴¹ A horvát alkotmány szerint alkotmánymódosítás esetén a köztársasági elnök is indítványozhat népszavazást a

³⁸ Szerb Köztársaság Alkotmánya 107. szakasz.

³⁹ Kukorelli 2007: 176.

⁴⁰ *Ustav Republike Srbije član 108.*

⁴¹ *Ustav Republike Hrvatske član 86.*

kérdésről, azonban ekkor a miniszterelnök ellenjegyzésére is szükség van. A tiltott kérdések listája megegyezik a Szerbiánál említettekkel.

Országos referendumokra ritkán kerül sor a két országban, ennek hátterében az állhat, hogy a politikai kérdéseket a pártok nem kívánják a lakosság elé vinni, és hosszadalmas szavazásokba bocsátkozni az ügyek eldöntésekor. Csupán az ország belső legitimitációját és szuverenitását érintő témákban történt népszavazás. Szerbiában az elmúlt tíz év folyamán csupán 2006. október 28–29-én tartottak országos népszavazást az új alkotmány elfogadásáról. Az alacsony részvétel (45,35%) mellett megtartott referendumon a válaszadók 53,04%-a támogatta az új alapokmányt, míg az ellenzők 1,47%-ot tettek ki a leadott voksokból.⁴² Horvátországban az első országos népszavazás témája a Jugoszláviától való függetlenedésre vonatkozott 1991. május 19-én. 86,56%-os részvétel mellett a horvátok 94,17%-a a függetlenség mellett szavazott, míg 1,2% a szövetségben való részvételre.⁴³ A horvátok második referendumán az Európai Unióhoz való csatlakozásról 2012. január 22-én tartottak népszavazást, ahol a 43,51%-os részvétel mellett a szavazók 66,27%-a támogatta az unióba való belépést, míg 33,13% ellene voksolt.⁴⁴

(d) A kormány gazdaságpolitikai autonómiáját csökkenti a Szerbiai Nemzeti Bank (*Narodna Banka Srbije* – NBS), valamint a Horvát Nemzeti Bank (*Narodna Banka Hrvatska* – NBH) elnökének tevékenysége. Az alkotmányok kimondják, hogy a nemzeti bankok a köztársaságok központi bankintézményei; önállóak, munkájuk felett a Népképviselőház/*Sabor* gyakorol felügyeletet és neki tartoznak felelősséggel.⁴⁵ A jegybankelnök erős legitimitációját az adja, hogy az összes parlamenti képviselő többségével választják meg a tisztségre mindkét államban. A szerb és a horvát alkotmányozók is az Európában kivételesnek számító német modellt alkalmazták, és nem rendelték alá a központi bankokat a pénzügyminisztériumoknak, mint számos Nyugat-Európai államban.⁴⁶ Az NBS/NBH ellensúlyi szerepét tovább erősíti azon rendelkezés, melynek értelmében a jegybank – a pénzügyminisztériummal egyeztetve – a kormánytól függetlenül felel a monetáris politika alakításáért. Így egyfajta együttműködésre van „kényszerítve” a kabinet és a központi bank, és kölcsönös konszenzus árán tudnak csak megegyezni.

(e) A hatalommal szembeni ellensúlyok közül megemlítendő továbbá a parlamenti biztosi intézmény (ombudsman) is. Az első ombudsmant az 1809. évi svéd alkotmány

⁴² *Rezultati izjašnjavanja*. Forrás:

http://www.rik.parlament.gov.rs/latinica/propisi_frames.htm

⁴³ *19. Svibnja - Referendum o hrvatskoj samostalnosti*. Forrás:

<http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=1767&sec=461>

⁴⁴ *Službeni nepotpuni rezultati državnog referenduma*. Forrás:

<http://www.izbori.hr/2012Referendum/rezultati/rezultati.html>

⁴⁵ Lásd Szerb Köztársaság Alkotmánya 95. szakasz és Horvát Köztársaság Alkotmánya 53. szakasz

⁴⁶ Körösenyi – Tóth – Török 2005: 364.

alapján 1810-ben a svéd parlament választotta meg.⁴⁷ Az ombudsman feladata, hogy az állampolgárok részére a közigazgatás által okozott jogsérelmekkel szemben jogvédelmet nyújtson, miközben támogatja a parlament ellenőrző funkcióját a kormánnyal és az államigazgatással szemben. Az intézmény csupán a XX. században terjedt tovább, így felállításra került Finnországban (1920), Norvégiában (1952), Dániában (1955); némi módosítással és feladatdifferenciálással pedig az Egyesült Királyságban (1967), Kelet-Közép-Európa államaiban a rendszerváltások után, míg Franciaországban 2011-ben újjászervezték a működését.⁴⁸ A szövetségi államokban ritkán alkalmazzák, így sem az Amerikai Egyesült Államokban, sem pedig Németországban nem létezik szövetségi szinten ombudsman.⁴⁹ Az USA-ban helyi szinten működnek ombudsmanok, míg Olaszországban regionális szinten találhatók meg.⁵⁰ Érdekességgé megemlíthető, hogy 1992-ben az Európai Unió is létrehozta az Európai Ombudsman intézményét. Az ombudsmanok jellemzésénél fontos utalni a feladatok típusára is, így már két típust különböztethetünk meg: általános és szakombudsmanokat.⁵¹

A balkáni régiót elemezve a következő sajátosságokat említhetjük meg. Albániában 1999-ben hívták életre az ombudsmani intézményt, ahol egy általános biztos tevékenykedik országos hatáskörrel.⁵² Bosznia–Hercegovinában három ombudsman tevékenykedik országosan, akiket a szövetségi parlament választ hat évre.⁵³ A 2007-ben elfogadott montenegrói alkotmány nevesíti az emberi jogok biztosát, illetve három helyettesét, akiket hat évre a parlament választ meg.⁵⁴ A macedón ombudsmant a parlament többsége választja meg nyolc évre; az intézmény felállítására 1997-ben került sor.⁵⁵ Szlovéniában 1993-ban választották meg az első ombudsmant az emberi jogok és szabadságok feladatkörére, őt a köztársasági elnök javaslatára a parlament

⁴⁷ Kukkorelli 2007: 475.

⁴⁸ Uo. 475.

⁴⁹ Megjegyzendő, hogy Németországban négy tartományban tevékenykedik ombudsman, azonban a tartományi és szövetségi panaszbizottságok látják el túlsúlyban ezen funkciókat.

⁵⁰ Körösi – Tóth – Török 2005: 585.

⁵¹ Szakombudsmanokat vagy a parlament választ (Magyarországon ilyen volt 2011. december 31-ig a kisebbségi, adatvédelmi és jövő nemzedéke ombudsman) vagy pedig valamely minisztérium speciális területre (oktatási ombudsman volt korábban az Oktatási Minisztériumban Magyarországon).

⁵² *People's Advocate/Legal Base*. Forrás:

<http://www.avokatipopullit.gov.al/?p=849&lang=en>

⁵³ *Law on Amendments to the law on ombudsman for human rights of Bosnia and Hercegovina*. Forrás:

<http://www.ombudsmen.gov.ba/materijali/o%20nama/lawonlawomb.pdf>

⁵⁴ *Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore*. Forrás:

http://www.ombudsman.co.me/docs/izvjestaji/Zakon_o_zastitniku_ci_ljudskih_prava_i_sloboda_Crne_Gore.pdf

⁵⁵ *Mandate*. Forrás:

http://www.ombudsman.mk/ombudsman/EN/about_the_ombudsman/mandate.aspx

2/3-os többséggel választja meg hat évre.⁵⁶ Szlovéniában is monokratikus intézményrendszer működik, ahol az ombudsman alá négy helyettes van rendelve.⁵⁷ Koszovóban 2000 óta tevékenykedik az általános emberi jogi ombudsman,⁵⁸ az ombudsmant és öt helyettesét a parlament egyszerű többségi szavazással választja meg öt évre.⁵⁹

Horvátországban az 1992-ben felállított biztosi intézményben az általános ombudsman mellett három helyettest nevesít a törvény, akiket a parlament többségének szavazatával nyolc évre választanak meg.⁶⁰ Feladatkörük megegyezik a régióban honos típusokkal, vagyis általános emberi jogvédelmet nyújt az állampolgároknak. Szerbiában, egy Európában ritka megoldást alkalmaznak, ugyanis három szinten működik az ombudsmani intézmény.⁶¹ Országos szinten 2006-ban hozták létre az intézményt, az ombudsmant és négy helyettesét a parlament többsége választja meg öt évre. Hatáskörük a gyermekek jogait, a nemzeti kisebbségek jogait, az esélyegyenlőséget és fogyatékkal élők jogait valamint a szabadságvesztéssel járó bűnelkövetők körét öleli fel. Tartományi szinten a Vajdaságban működő ombudsman intézményét 2002-ben alapították; a parlamenti biztost és öt helyettesét hat évre a Tartományi Képviselőház kétharmados többsége választja meg öt évre, feladataik megegyeznek a köztársasági ombudsman hatáskörével. Helyi szinten pedig 15 ombudsman működik az önkormányzatok körében. (A régióban található parlamenti biztosokat összefoglaló táblázatot a 4. számú melléklet tartalmazza.)

(f) A szerb alkotmány kimondja, hogy a köztársaság területe egységes és oszthatatlan, ennek értelmében unitárius államról beszélhetünk. Azonban az alaptörvény azt is tartalmazza, hogy az állami hatalmat a polgárok tartományi autonómiára és helyi önkormányzatra való joga korlátozza.⁶²

Mára gyakorlatilag csak a Vajdaság Autonóm Tartomány élvezi ezeket a jogosítványokat, mivel Koszovó kinyilvánította függetlenségét. A tartomány jogai tekintetében védelemben részesül, ennek megfelelően az illetékes tartományi szerv keresetindítási joggal rendelkezik az alkotmánybíróságnál, amennyiben az autonómiára való joggal ellentétes jogszabály születik a köztársasági képviselőházban, illetve, ha a

⁵⁶ *Human Rights Ombudsman Law*. Forrás: <http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/ustava-zakoni/zakon-o-varuhu-clovekovih-pravic/?L=6>

⁵⁷ *Leadership*. Forrás: <http://www.varuh-rs.si/o-instituciji/vodstvo/?L=6>

⁵⁸ *Misija Istitucija Ombudsmana*. Forrás: <http://www.ombudspersonkosovo.org/new/?id=1,54,54,54,s>

⁵⁹ Népi ügyvédről szóló törvény (*Halk Avukati Yasasi*) Forrás: http://www.ombudspersonkosovo.org/new/img/images/content/other/454056_Ligji_per_%20Avokatin_%20e_%20Popullit_%20LIGJI_%20Nr_%2003-L-195%28turkish%29.pdf

⁶⁰ *The People's Ombudsman Act*. Forrás: <http://www.ombudsman.hr/en/regulation/121-the-peoples-ombudsman-act.html>

⁶¹ Ördögh Tibor: Szerbia ombudsmani rendszere. In: Antall Attila (szerk.) *Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar Doktori Iskoláinak III. Konferenciája (2012. április 20.)*, ELTE-ÁJTK, Budapest, 2012. 79–93.

⁶² Szerb Köztársaság Alkotmány hetedik rész.

köztársasági kormány valamely rendelete sérti önállóságát. A horvát alkotmány értelmében a köztársaság területe szintén egységes és oszthatatlan, ennek értelmében a horvátok is unitárius államszerkezettel rendelkeznek. Azonban az alaptörvény azt is tartalmazza, hogy az állami hatalmat a polgárok regionális autonómiára és helyi önkormányzatra való joga korlátozza.⁶³

A szerb alkotmány a helyi (települési) önkormányzatok három típusát határozza meg: községek, városok és Belgrád főváros. A horvát alaptörvény a közigazgatási beosztás két szintjét különbözteti meg: 21 megyét (*županija*) (regionális önkormányzat); 429 községet és 127 várost (helyi önkormányzat) különböztet meg.

A szerb és a horvát kabinetnek a közigazgatási és helyi önkormányzati miniszteren keresztül – a magyar közigazgatáshoz hasonlóan – jogosítványai vannak a helyi önkormányzatokkal szemben így törvényességi felügyeletet gyakorol felettük, továbbá a törvényben meghatározott feltételek szerint feloszlathatja a község képviselő-testületét azzal a megkötéssel, hogy az ideiglenes testületnek tükröznie kell a feloszlátott képviselő-testület politikai és nemzeti összetételét. A települési önkormányzatok is védelmet élveznek a központi államigazgatással szemben, így alkotmányban garantált joguk, hogy fellebbezéssel éljenek az alkotmánybíróságnál, amennyiben a köztársasági, állami szervek vagy az autonóm/regionális tartomány valamely szervének aktusai ellehetetlenítik a községi hatáskör gyakorlását.

⁶³ *Ustav Republike Hrvatske član 132.*

2. VÁLASZTÁSI RENDSZER

2.1. A választási rendszer jellemzői

A pártok közti politikai erőviszonyok jól lemérhetőek azon, hogy az egyes pártok miként részesednek a parlamenti mandátumokból.⁶⁴ Parlamentáris rendszerekben ugyanis ez az alapja egy-egy párt kormányzati részvételi lehetőségének, a parlamenti döntéshozatali folyamatban való befolyásának, továbbá részben ettől függ költségvetési támogatása is. A parlamenti mandátumok pártok közötti elosztása egyrészt a pártokra leadott szavazatoktól, másrészt a szavazatok mandátumra váltásának módját meghatározó választási rendszerektől függ.

Először röviden tekintsük át az Európában honos két választási rendszert!

1. Egyszerű többségi választási rendszer:

Az a jelölt lesz parlamenti képviselő, aki az egyfordulós választási eljárás során az egyéni választókerületben leadott szavazatok közül a legtöbbet kapja, függetlenül attól, hogy eléri-e az abszolút többséget.⁶⁵

2. Arányos választási rendszer:

Az arányos választási rendszeren belül számunkra a listás szavazás a releváns; ez a pártok közötti választást preferálja. A zártlistás rendszerben a pártok választják ki a jelölteket, a listán meghatározzák a jelöltek sorrendjét, amely egyben a mandátumszerzés esélysorrendje is. Választási formulák segítségével pedig a pártokra leadott szavazatokat átalakítják mandátumokká.⁶⁶ „Az arányos választási rendszerek esetében egyértelműen a reprezentativitásra helyeződik a hangsúly.”⁶⁷

2.2. A választások eljárási szabályai

Szerbiában és Horvátországban is alkotmányos szinten rögzítették a választások alapelveit, mely szerint minden nagykorú, jogképes állampolgárt megillet a választásra

⁶⁴ Lásd: Körösenyi – Tóth – Török 2005: 241.

⁶⁵ Dezső Márta – Tóth Zoltán: *Választás és választási eljárás*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2002. 39.

⁶⁶ Uo. 42.

⁶⁷ Gallai Sándor – Török Gábor (szerk.): *Politika és politikatudomány*. Aula Kiadó, Budapest, 2005. 259.

jogosultság és a választhatóság. A választójog általános és egységes, a választások szabadok és közvetlenek, a szavazás titkos és személyes jellegű.⁶⁸

A szerbiai népképviselők választásának napját a köztársasági elnök írja ki, 90 nappal a népképviselőház megbízási idejének lejárta előtt, hogy ily módon a választás 60 napos határidőn belül lezárulhasson;⁶⁹ a horvát honatyák megválasztásánál csupán az a rendelkezés van rögzítve, hogy a *Sabor* mandátumának lejárta előtti 60 napon belül le kell zárni a szavazást.⁷⁰ A végleges választási eredmények kihirdetése után Szerbiában 30, Horvátországban 20 napon belül össze kell ülnie az új törvényhozásnak.

A parlamenti választásokon jelöltállítási jog illeti meg mindkét balkáni országban a bejegyzett politikai pártokat, a választási koalíciókat, az egyéb politikai szervezeteket és a polgárok csoportjait.⁷¹ Szerbiában a jelöltállításhoz a választásokon indulni kívánó szervezetnek tízezer választópolgár ajánlását kell összegyűjtenie, a megszerzett támogatásokról szóló ívet pedig a Fővárosi Bírósághoz hitelesítés céljából le kell adnia. A választási listát a jelöltek nevével a szavazást megelőző 15 napon belül kell leadniuk a Köztársasági Választási Bizottságnál (*Republičke Izborne Komisije* – RIK). A horvátoknál a jelöltállításhoz a választásokon indulni kívánóknak ötszáz választópolgár ajánlását kell összegyűjtenie; míg a kisebbségi pártoknak száz aláírást.⁷² A választási listát a jelöltek nevével a szavazást megelőző 14 napon belül kell leadniuk az Állami Választási Bizottságnál (*Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske* – DIP–RH). A választási listán meg kell adni a jelölt teljes nevét, a jelölő szervezetet (polgárok ajánlása esetén „szabad lista”), továbbá a sorrendet kerületenként 1 és 14 között.^{73,74} Összefoglalóan megállapítható tehát, hogy Szerbiában sokkal több választópolgár ajánlására van szüksége a két induló szervezetnek, mely összegyűjti az aláírásokat, míg Horvátországban maguknak a jelölteknek kell rendelkezniük ötszáz személy ajánlásával. További fontos kiemelő jellemző, hogy Horvátországban garantált a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselője, míg a szerb választási rendszerből ez az elem hiányzik.

Horvátországban a parlamenti választásokról szóló törvény a kampány időszakát is szabályozza, míg Szerbiában hiányzik ez a megkorlátozás. E szerint a kampány időszaka a horvátoknál a választási listák hivatalos kihirdetésétől a választásokat megelőző 24 óráig tart, majd kezdetét veszi a kampánycsend napja.⁷⁵ Kampánycsend idején tilos nyilvánosságra hozni a legfrissebb közvélemény-kutatási eredményeket, illetve bármilyen formában (írásban, rádióban, televízióban) politikai megnyilvánulást közzétenni. A választási kampány idején minden jelöltet egyenlő módon megillet a szabad agitáció és a politikai reklámok készítésének és közzétételének a joga. A

⁶⁸ Szerb Köztársaság alkotmányának 52. szakasza és a horvát alaptörvény 45. pontja.

⁶⁹ *Ustav Republike Srbije član 101.*

⁷⁰ *Ustav Republike Hrvatske član 73.*

⁷¹ *Zakon o izboru narodnih poslanika u Narodnu Skupštinu Republike Srbije član 4.*
Forrás: <http://www.transparentnost.org.rs/dokumenti/2905zoinp-d04.html>

⁷² *Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor član 21.* Forrás:
<http://www.zakon.hr/z/355/Zakon-o-izborima-zastupnika-u-Hrvatski-sabor>

⁷³ Lásd a dolgozat 23. oldalát.

⁷⁴ *Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor član 22.*

⁷⁵ *Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor član 28.*

törvény szabályozza a kampányköltségeket is, azonban igen „könnyelmű” szabályozást vezettek be, miszerint minden olyan jelölő szervezet jogosult költségtérítésre, akinek legalább egy képviselője mandátumot szerzett egy választókerületben, a nemzeti kisebbségek esetében pedig, ha elérték az érvényes szavazatok 5%-át. A kifizetésre a hivatalos választási eredmények közzétételétől számított 30 napon belül kell, hogy sor kerüljön.

Szerbiában csupán a közmédia szerepét szabályozták választási kampány idején, eszerint a választásokon induló szervezeteknek jogukban áll a közszolgálati médiumokban ismertetniük választási listájukat, bemutatniuk jelöltjeiket és programjukat. A választások napján a szerbiai rádió és televízió (*Radio Televizija Srbije* – RTS) köteles a választásokkal foglalkozó politikai – informatív programot műsorára tűzni. A politikai tájékoztató programok vezetőit, és szakosított szervezetek szerkesztőit törvény kötelezi, hogy a választási kampány során független és objektív módon viselkedjen az összes jelölttel, és pártatlan hozzáállással kell bemutatniuk minden képviselt politikai, társadalmi, etnikai és kulturális programban a politikai pártok jelöltjeit.

Szerbiában tiszta arányos választási rendszert alkalmaznak, oly módon, hogy az egész ország területét egyetlen választóterületnek tekintik, ahol minden párt egyetlen országos listát indíthat. E megoldás rendkívüli módon kedvez a pártok centralizációs törekvéseinek, teret engedve a kizárólag országos listán történő mandátumszerzésüknek.⁷⁶ Az arányossági szempontból kifogástalan módszerrel kapcsolatban azonban politikai fenntartásokat fogalmazhatunk meg. A jelöltek sorrendjén a választópolgárok nem változtathatnak, tehát zártlistás rendszer van használatban. Parlamenti mandátumhoz azok a pártok juthatnak, amelyek elérték a bejutáshoz szükséges öt százalékos küszöböt. A RIK nyilvánosságra hozza a pártok által megszerzett mandátumok számát, majd a pártoknak tíz nap áll rendelkezésükre, hogy a listáról kiválasszák a tényleges parlamenti képviselőiket.

Szerbiában külön nem szavatolt a nemzeti kisebbségek részvétele a törvényhozásban, azonban megkönnyítendő a helyzetüket, eltörölték számukra a parlamenti küszöböt, mivel egyik kisebbségi pártnak sincs esélye annak átlépésére. Az összes választópolgár szavazatának öt százalékát elért kisebbségi pártlistákra leadott szavazatokat szintén a Victor D’Hondt belga matematikusról elnevezett módszer alapján számítják át mandátumokra.⁷⁷

Horvátországban szintén egyfordulós, arányos választási rendszer működik, melyben zárt pártlistákra voksolhatnak az állampolgárok. Az országot tíz választási kerületre osztották a legutóbbi választási eljárásról szóló törvénynek megfelelően, melynek meghatározásakor arra kell törekednie a parlamentnek, hogy a választópolgárok száma ne haladja meg az átlagos szám +/- 5%-át.⁷⁸ Választókerületenként az országos pártok maximum 14 jelöltet állíthatnak, így választják meg a 140 parlamenti képviselőt.⁷⁹ A sikeres mandátumszerzéshez a jelölteknek az érvényes szavazatok legalább 5%-át meg

⁷⁶ Dezső – Tóth 2002: 29.

⁷⁷ *Zakon o izboru narodnih poslanika u Narodnu Skupštinu Republike Srbije* član 81.

⁷⁸ *Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor* član 39.

⁷⁹ Uo. 40.

kell szerezniük.⁸⁰ Minden parlamenti képviselőnek van egy helyettese is (ez a mandátum „tétlensége” esetén érdekes), mégpedig az a személy lesz az, aki a pártlistán utána következett, de már nem szerzett mandátumot.

A horvát választásokat szabályozó törvény kimondja, hogy a határon túli horvátok is megilleti a parlamenti képviselet, így számukra öt mandátum biztosított a *Saborban*.⁸¹

A nemzeti kisebbség számára szavatolt képviselői helyek megoszlása a következő:

- szerb nemzeti kisebbség: 3 fő,
- magyar és olasz nemzeti kisebbség: egy–egy fő,
- cseh és szlovák nemzeti kisebbség: egy–egy fő,
- osztrák, bolgár, német, lengyel, roma, román, ruszin, orosz, török, ukrán, oláh és zsidó kisebbségek közösen választanak egy képviselőt,
- albán, bosnyák, montenegrói, macedón és a szlovén kisebbség szintén közösen választhatnak egy képviselőt.⁸²

A külföldön élő diaszpóra és a horvátországi kisebbségek parlamenti mandátumainak száma az elmúlt húsz évben többször is módosult. Az 1990-ben elfogadott választási törvény még nem határozta meg a kisebbségek mandátumainak számát.⁸³ Az 1992-ben elfogadott újabb választási törvény határozta meg először az ország területén élő kisebbségek parlamenti képviseletének a jogát. A jogszabály értelmében azon etnikai vagy nemzeti kisebbségeknek áll jogában képviselőt küldeni a törvényhozásba, akik az összes lakosság nyolc százalékát meghaladó lélekszámmal bírnak; összesen 13 ilyen kisebbségi képviselő volt megválasztható.⁸⁴ Az 1995-től hatályos választásokról szóló törvény négy egyéni kerületre osztotta az országot a kisebbségi mandátumok tekintetében, ahol a magyar, az olasz, a cseh, a szlovák, a ruszin, a német, és az osztrák kisebbség választhatta meg parlamenti képviselőit, továbbá a szerb kisebbségnek három mandátumot biztosítottak; a külföldön élő diaszpóra számára pedig 12 mandátumot engedélyeztek.⁸⁵ Az 1999-ben elfogadott több módosítással máig hatályos választási törvény bővítette a kisebbségek körét, akiknek önálló képviseletre van jogosultságuk a korábban említett összetételben.⁸⁶

⁸⁰ Uo. 41.

⁸¹ *Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor* član 16.

⁸² Uo. 17.

⁸³ *Izborni model* 1990. Forrás:

<http://www.izbori.hr/izbori/ip.nsf/WPDS/173A719E86F172E2C12574480031B71E?open&1>

⁸⁴ *Izborni model* 1992. Forrás:

<http://www.izbori.hr/izbori/ip.nsf/WPDS/D5D49970540882A2C12574480031D759?open&1>

⁸⁵ *Izborni model* 1995. Forrás:

<http://www.izbori.hr/izbori/ip.nsf/WPDS/135D1DC42BAFD07DC12574480031F790?open&1>

⁸⁶ *Izborni model* 1999. Forrás:

<http://www.izbori.hr/izbori/ip.nsf/WPDS/97D6046B0F6D97C2C1257448003211C9?open&1>

A kisebbségi képviselők megválasztásánál egyfordulós, többségi választási rendszert használnak Horvátországban, vagyis az a jelölt szerzi meg a mandátumot, aki a legtöbb szavazatot kapta; szavazategyenlőség esetén meg kell ismételni a választást.

Mindkét országban mandátumok elosztásánál a D'Hondt-formulát⁸⁷ érvényesítik. Ennek a módszernek a lényege: a pártokra eladott szavazatokat először eggyel, majd kettővel, hárommal, stb. osztják el, és az így kapott hányadosok alapján sorba rendezik a pártokra jutó szavazatokat mindaddig, amíg a rendelkezésre álló helyeket be nem töltik. A mandátumok megoszlásában e módszerrel a nagyobb és a kisebb pártok közötti különbség kisebb lesz, mint amennyi a leadott szavazatok között volt. Viszont a kisebb pártok számára a szavazatok elosztása után fennmaradt maradékok viszonylag nagyobb veszteséget jelentenek, mint a nagyobb pártoknak.

2.3. A választási rendszer hatása a politikai rendszerre

A parlamenti választások szabályai nemcsak a pártpolitikai erőviszonyokra gyakorolt közvetlen hatásuk miatt érdekesek. A választási rendszer jellege arra is hatással van, hogy a parlament milyen funkciót kap a politikai rendszer összműködésében: nevezetesen, hogy a parlament elsősorban a politikai reprezentációt vagy pedig a kormányzást szolgálja-e.⁸⁸

Mivel a szerb választópolgárok egyetlen országos listára adhatják le a szavazataikat, ezért tiszta arányos választási rendszer van érvényben, így elsősorban a pártok képviseletére helyeződik a hangsúly. Ugyanez a helyzet áll elő Horvátországban is, mivel a nemzeti kisebbségek garantált részvétele ellenére arányos választási rendszer van érvényben itt is. A választások során elsősorban a pártelnökök személyére épített kampányoknak lehetünk szemtanúi, mivel a jelöltek – kevés kivétellel – országosan ritkán jelennek meg. Szerbiában a pártvezetők további felértékelődéséhez vezet az az eljárási szabály, mely szerint a választási listákon feltüntetett jelölti sorrend mindössze tájékoztató jellegű, mivel a szűk pártvezetés határozza meg valójában a voksolást követő napokban, hogy mely képviselőjelöltek fognak mandátumhoz jutni;⁸⁹ tehát a zártlista így szabadon alakíthatóvá válik. Ez a kiválasztás lehetőséget adhat a pártnak arra, hogy megfelelő szaktudással és tapasztalattal rendelkező politikusok kerüljenek be a Népképviselőházba, azonban annak is szemtanúi lehetünk, hogy a párt befolyásos személyiségei folyamatosan újrázhatnak valódi teljesítmény nélkül. Pozitív jelenséggént definiálható a DS azon példamutató elhatározása, hogy a nemek közötti esélyegyenlőség megteremtése érdekében képviselőik 30 százaléka hölgy.⁹⁰

⁸⁷ Dezső – Tóth 2002: 32.

⁸⁸ Lásd: Körösenyi – Tóth – Török 2005: 261.

⁸⁹ Szerbiában már eltörölték ezen rendelkezést, így a 2012-es parlamenti választások alkalmával már a pártoknak nem lesz lehetőségük módosítani a beadott listás sorrenden.

⁹⁰ Szerbiában a 2012-es választásokon már minden pártnak kötelező lesz 30%-os női kvótát alkalmaznia.

Az arányos választási rendszer következtében fragmentált parlamentek jöttek létre mindkét balkáni országban, ahol az öt százalékos bejutási küszöb ellenére továbbra is sok kisebb párt van jelen. A sokszínű parlament azonban koalíciós kormányok létét követeli meg, de a pártok közötti ellenségeskedés ezt lehetetlenné teszi, így a választási rendszer következtében instabillá válik a szerb politikai rendszer.

2.4. A választási bizottságok jellemzői

A választási rendszer taglalásánál érdemes megemlíteni a két országban működő országos választási bizottságot, melyet eltérő szabályok szerint és eljárással hoznak létre ugyanazon feladatkörök ellátására. Szerbiában Köztársasági Választási Bizottság elnevezéssel illetik ezt az intézményt, míg Horvátországban Állami Választási Bizottságnak hívják.

A szerbiai Köztársasági Választási Bizottság tagjait (*Republičke Izborne Komisije* – RIK) a parlamentben képviselőcsoporttal rendelkező pártok javaslata alapján a Népképviselőház választja meg.⁹¹ A testület 16 tagból és az elnökből áll. A 2009 júliusában megválasztott tagok mindegyike – a törvénnyel összhangban – jogi végzettséggel rendelkezik; hét tagja vidéki származású, míg a fennmaradó kilenc személy belgrádi. A nemek megoszlása tekintetében öt nő foglal helyet a választási bizottságban. Érdemes megjegyezni, hogy minden bizottsági tag rendelkezik helyettesssel, amennyiben akadályoztatása esetén nem tudna részt venni az üléseken. A RIK a törvényhozás által megválasztott titkárral és annak helyettesével is rendelkezik. Összeférhetetlenséget állapítottak meg más közhatalmi tisztségekkel, így a testületnek nem lehet tagja parlamenti képviselő, miniszter, és más állami köztisztviselő sem.⁹²

A horvát Állami Választási Bizottságnak (*Državno izborno povjerenstvo* – DIP–RH) létezik egy állandó és egy kibővített testületi formája. Az állandó testületet az elnök, négy alelnök és négy tag alkotja.⁹³ A Legfelsőbb Bíróság elnöke egyben a DIP–RH elnöke is; két alelnöke a Legfelsőbb Bíróság bírója. Egy alelnököt és két tagot a kormánypárt, míg a másik alelnököt és további két tagot az ellenzéki pártok választanak meg többségi szavazással. Amennyiben nem tudnak megállapodni a személyekről a parlamenti pártok, akkor az Alkotmánybíróság dönti el, hogy kik legyenek a delegáltak. A testületbeli tagság feltétele, hogy jogász végzettséggel rendelkezzenek, valamint politikai összeférhetlenséget követelnek meg tőlük, helyettesekkel nem rendelkeznek a bizottság tagjai.

A választási bizottságok törvényben meghatározott feladatai megegyeznek:

1. a választások jogszerű végrehajtása és műszaki előkészítésének megszervezése, valamint a külföldi szavazás ellenőrzése,

⁹¹ *Zakon o izboru narodnih poslanika u Narodnu Skupštinu Republike Srbije član 33.*

⁹² Ezt a szabályt 2008-ig figyelmen kívül hagyták, mivel a RIK elnöke, Sonja Brkić a Legfelsőbb Bíróság tagja is volt, valamint Snežana Malović igazságügy-miniszter is részese volt a testületnek.

⁹³ *Zakon o državnom izbornom povjerenstvu član 3.*

2. a választási anyagok egyedi előírásainak meghatározása, továbbá a választásokon történő intézkedések előírása, a formulák meghatározása, és a szavazáshoz használt eszközök beszerzése,
3. húsz nappal a választások előtt a szavazóhelyiségek helyének meghatározása és kihirdetése a Hivatalos Közlönyben, a szavazóhelyek számát és címét megjelölése, a választási bizottságok meghatározása, az elnökök és a tagok kinevezése,
4. szavazóhelyenként az érvényességhez szükséges szavazatszámok meghatározása, a választói névjegyzék hitelesítése,
5. a választások tisztaságának nyomon követése; annak megállapítása, hogy a választási listákat törvénynek megfelelően készítették el és nyújtották be,
6. az összesített választási listák határozatban történő kihirdetése,
7. a választási eredmények meghatározása és közzététele, továbbá minden választási lista esetében a megszerzett helyek számának meghatározása,
8. a Szerbiai Népképviselőháznak és a *Sabornak* jelentés készítése a lebonyolított választásokról,
9. adatgyűjtés céljából információt szolgáltatás statisztikai adatok feldolgozását végző hatóságnak,
10. egyéb feladatok elvégzése a választási törvényekkel összhangban.⁹⁴

⁹⁴ *Zakon o izboru narodnih poslanika u Narodnu Skupštinu Republike Srbije član 34.; Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor član 56. és Zakon o državnom izbornom povjerenstvu član 11.* Forrás: <http://www.zakon.hr/z/354/Zakon-o-dr%C5%BEavnom-izbornom-povjerenstvu>

3. PARLAMENT

3.1. A parlamentek funkciói

A parlament klasszikus funkciójának számít a törvényhozási feladatok ellátása, valamint a végrehajtás ellenőrzése, a modern parlamentáris rendszerekben ez kiegészül egy harmadikkal, mely a kormányalakítási funkció.⁹⁵ Szerbia és Horvátország esetében a nyugati politikai rendszerekhez hasonlóan a parlament legfontosabb feladatának a jogszabályok meghozatala számít. Ezt a hatáskört tovább erősíti, hogy az euroatlanti integráció miatt számos jogszabály-harmonizációra van illetve volt szükség, melyre egyedül a képviselőházak hivatottak. Általában a parlament többségét alkotó pártok alakítanak kormányt, ezért a második fő feladat, a végrehajtás ellenőrzése szintén, kiemelt szerepet kap a mindennapokban. Mivel a képviselői és a kormánytagság összeférhetetlen, ezért nem valósulhat meg a politikai vezetők (miniszterek) rekrutációja és szelekciója, hiszen a kormányzat személyzeti összetétele nem közülük kerül ki, hanem a kormánypártok közötti megállapodások alapján dől el. A törvényhozás hagyományos feladataként a képviseleti funkció domináns értéként van jelen, indokolja ezt a minél nagyobb reprezentativitást biztosító arányos választási rendszer, valamint az, hogy a kisebbségi pártok számára lehetővé tették a könnyebb bejutást a törvényhozásba. A képviselők a legnagyobb figyelmet a politikai nyilvánosság biztosítására fordítják. A parlamenti pártok úgy vélik, hogy egyedül a televíziós közvetítések révén tudnak jelen lenni a választópolgárok mindennapjaiban, ezért kemény harc folyik a parlamenti közvetítések beszüntetése ellen.⁹⁶ A felsorolt parlamenti feladatok nagymértékben hozzájárulnak a képviselőház intézményének kiemelkedéséhez az egész politikai rendszerből, amely tovább növeli a törvényhozás legitimációs funkcióját.⁹⁷

⁹⁵ Lásd: Körösenyi – Tóth – Török 2005: 467.

⁹⁶ Való Világ. A parlamenti képviselők nem akarnak ülésezni televíziós közvetítés nélkül.
Forrás: http://www.magyarsozso.com/fex.page:2009-01-28_Valo_vilag.bot

⁹⁷ Lásd: Körösenyi – Tóth – Török 2005: 468.

3.2. A szerb népképviselőház és a horvát *Sabor* jellemzői

Mindkét vizsgált országban egykamarás törvényhozás működik, amely legfelső képviselő-testületként az alkotmányozó és törvényhozói hatalom hordozója. Fontos megemlíteni, hogy sem Szerbiában, sem pedig Horvátországban nem alakult ki elkülönült testület az alkotmány létrehozására, hanem a parlamentek látják el ezt a feladatot; ezt a jogkörét azonban nem egyedül birtokolják a parlamentek, hanem a nép közreműködésével.

A szerbiai népképviselőháznak 250, közvetlen, titkos szavazással megválasztott népképviselője van.⁹⁸ A horvát *Sabornak* az alkotmány 71. cikke értelmében legalább 100, legfeljebb pedig 160 képviselő lehet a tagja.⁹⁹ Ennek a tág meghatározásnak az oka, hogy nem kívánták rögzíteni a létszámot, ami kedvezett a gyakori választási törvények módosításának. Jelenleg a horvát törvényhozásban 151 képviselő tevékenykedik.¹⁰⁰ A választások folyamán és a parlamenti munkában biztosított a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és a nemek közötti egyenrangúság. A képviselők hivatali ideje a megbízatás parlament általi megerősítésének napján kezdődik, és négy évig, illetve a parlament adott összetételű képviselőinek megbízatásának megszűnéséig tart.¹⁰¹ Háborús helyzetben az alaptörvények engedélyezik a parlamenti mandátumok meghosszabbítását. A szerb parlamenti honatyák jogállása tekintetében fontos tényező volt 2012-ig, hogy az adott képviselő megbízatását visszavonhatatlanul annak a politikai pártnak a rendelkezésére bocsáthatta, amelynek segítségével képviselővé választották; ezt a szabályt azonban hatályok kívül helyezték, így érvényesülhet a szabad mandátum elve. A horvát képviselők esetében pedig érdekes megoldás az, hogy az adott honatya megbízatását „tétlenségre adhatja”, ekkor a helyettese kerül be a parlamentbe, aki annak a politikai pártnak volt a jelöltje a választáson, ami a mandátumot szerzett személyt delegálta. Mindkét országban összeférhetetlen a parlamenti tisztség bármilyen autonóm tartományi és regionális képviselőséggel, végrehajtó hatalmi pozícióval, illetve igazgatszolgáltatásban betöltött funkcióval.¹⁰²

A képviselő nem vonható büntetőjogi és egyéb felelősségre parlamenti megbízatása idején kinyilvánított véleménye vagy leadott szavazata miatt.¹⁰³ A mentelmi jogára hivatkozó képviselőt a parlament jóváhagyása nélkül nem lehet letartóztatni, ellene nem folytatható sem büntetőjogi, sem olyan más eljárás, melynél börtönbüntetés róható ki. Azonban a honatya a képviselőház jóváhagyása nélkül is letartóztatható, ha olyan bűncselekmény elkövetése közben érik tetten, amely öt évnél hosszabb szabadságvesztéssel büntetendő.

Mindkét parlament évente két rendes ülészakot tart. Az első rendes ülészak március első munkanapján, a második rendes ülészak pedig október első munkanapján

⁹⁸ Szerbia alkotmányának 100. szakasza.

⁹⁹ *Ustav Republike Hrvatske član 71.*

¹⁰⁰ *O Saboru.* Forrás: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=351>

¹⁰¹ Szerb Köztársaság alaptörvényének 102. szakasza és a Horvát Köztársaság alapokmányának 72. pontja.

¹⁰² *Ustav Republike Srbije član 102.* és a Horvát Köztársaság alapokmányának 75. pontja.

¹⁰³ Horvát Köztársaság alapokmányának 75. pontja.

kezdődik.¹⁰⁴ A *Sabor* esetében január 15-től július 15-ig tart az első rendes ülésszak, a második pedig szeptember 15-től december 15-ig.¹⁰⁵ A rendes ülésszak egyik vizsgált országban sem tarthat 90 napnál tovább. A népképviselőház rendkívül ülést hív össze a népképviselők legalább egyharmada vagy a kormány kérelmére,¹⁰⁶ míg a horvát törvényhozás a képviselők többsége és a kabinet kérelmére (előre meghatározott napirenddel).¹⁰⁷ Hadi- vagy rendkívüli állapot kihirdetése esetén a képviselőházak meghívás nélkül ülnek össze.

A szerb és a horvát törvényhozás jellemzésekor érdemes kitérni a többi balkáni ország parlamentjének rövid bemutatására. Megfigyelhető, hogy Bosznia–Hercegovinán és Szlovénián kívül minden államban egykamaras parlamentek működnek, csakúgy, mint az általam vizsgált két országban. Ezt a régióbeli hasonlóságot tovább erősíti az a tény, hogy a képviselők megbízatásukat mindenhol négy évre nyerik el, kivéve Szlovénia felsőházában, ahol ötéves ciklusra jogosultak az Államtanács tagjai. További hasonlóság, hogy több országban is arányos választási rendszer működik a képviselőválasztásokon; kivétel képez Albánia és Macedónia, ahol az arányos és a többségi elemet kombinálják; Szlovéniában és Bosznia–Hercegovinában a felsőházat elektori testület általi választással vagy delegálással hozzák létre, míg Koszovóban közvetlen választással nyeri el mandátumát száz képviselő, további húszat pedig a kisebbségek delegálnak a parlamentbe. A parlamenti küszöb intézményét csupán a szlovén és az albán választási rendszer alkalmazza, a többi ország esetében nincs meghatározva, hogy a szavazatok minimum hány százalékával rendelkezzenek a pártok a parlamentbe való bejutáshoz. (A régióbeli parlamentek összefoglalását az 5. számú melléklet tartalmazza).

3.2.1. A parlament hatásköre és döntéshozatali eljárása

Az alaptörvények, a szerbiai Népképviselőházzal szóló törvény és a horvát *Sabor* működéséről szóló jogszabály értelmében a parlamentek:

1. meghozzák és módosítják az alkotmányokat,
2. döntenek az ország határainak módosításáról,
3. országos népszavazást írnak ki,
4. megerősítik a nemzetközi szerződéseket, amikor azok megerősítésére törvény kötelez,
5. döntenek a háborúról és a békéről, valamint kihirdetik a háborús- és rendkívüli állapotot,
6. felügyelik a biztonsági szolgálatok munkáját,
7. meghozzák a törvényeket és egyéb általános aktusokat,
8. a szerb parlament előzetes jóváhagyást ad az autonóm tartomány státútumára,
9. elfogadják a honvédelmi stratégiát, a nemzetbiztonsági stratégiát
10. elfogadják a fejlesztési és a területrendezési terveket,
11. a kormány javaslata alapján elfogadják a költségvetést és a zárszámadást,

¹⁰⁴ *Ustav Republike Srbije član 106.*

¹⁰⁵ Horvát Köztársaság alapokmányának 78. pontja.

¹⁰⁶ Szerbia alaptörvényének 106. szakasza.

¹⁰⁷ *Ustav Republike Hrvatske član 78.*

12. büntetőjogi közkegyelemben részesítenek,
13. ellátnak minden olyan feladatot, melyet az alkotmány a hatáskörükbe utal.¹⁰⁸

Saját jogkörében a következő személyek kiválasztásában vesz részt a törvényhozás mindkét országban:

1. megválasztja a kormányt, felügyeli annak munkáját, valamint dönt a kormány és a miniszterek megbízatásának megszűnéséről,
2. megválasztja és felmenti az alkotmánybírókat,
3. megválasztja a Legfelsőbb Semmítőbíróságot/Legfelsőbb Bíróságot elnökét, a bíróságok elnökeit, a bírókat, a főügyészt, az ügyészeket és az ügyész-helyetteseket,
4. megválasztja és felmenti a Szerbiai/Horvát Nemzeti Bank kormányzóját és felügyeli annak munkáját,
5. megválasztja a polgárjogi biztost és felügyeli munkáját,
6. törvényben meghatározott más tisztségviselőket is kinevez és felment.

3.2.2. A szerbiai Népképviselőház döntéshozatali módjai

Szerbia esetében a törvényalkotás folyamatában az ország kormányozhatósága miatt nem alkalmaznak kétharmados szabályokat a különleges minőségű jogszabályok elfogadásánál. Csupán két típusú többség létezik: az összes képviselő szavazatával elfogadható jogszabályok köre, melybe a nagyobb horderejű kérdések tartoznak; a többi területen elegendő a jelen lévő képviselők többségének a szavazata.

(a) Az összes parlamenti képviselő szavazati többsége alapján elfogadott jogszabályok:

1. büntetőjogi közkegyelemben részesítés,
2. a rendkívüli állapot bevezetésének és megszüntetésének kihirdetése,
3. hadi- és rendkívüli állapot esetén döntés az emberi és kisebbségi jogokat korlátozó intézkedésekről,
4. olyan törvények meghozatala, melyekkel a Szerb Köztársaság saját hatáskörébe tartozó egyes kérdéseket az autonóm tartományokra és a helyi önkormányzati egységekre ruháznak át,
5. előzetes jóváhagyás adása az autonóm tartomány statútumára,
6. döntés a hárszabályról,
7. a népképviselők, a köztársasági elnök, a kormány tagjai és a polgárjogi biztos mentelmi jogának megvonása,
8. a költségvetés és a zárszámadás elfogadása,
9. a kormány tagjainak megválasztása, és döntés a kormány és a miniszterek megbízatásának megszűnéséről,
10. az interpellációra adott válaszból szóló döntés meghozatala,
11. az alkotmánybírók megválasztása és döntés a felmentésükről, valamint megbízatásuk megszűnéséről,
12. a Legfelsőbb Semmítőbíróság elnökének, a bíróságok elnökeinek, a főügyésznek és az ügyészeknek a megválasztása és felmentése,
13. a bírók és az ügyész-helyettesek megválasztása,

¹⁰⁸ Szerbia alaptörvényének 99. szakasza és a Horvát Köztársaság alaptörvényének 80. pontja alapján.

14. a Szerbiai Nemzeti Bank kormányzója, a Kormányzótanács és a polgárjogi biztos megválasztása és felmentése,
15. a Népképviselőház egyéb választási feladatainak ellátása.¹⁰⁹

(b) A jelenlévők többségi szavazata alapján a Népképviselőház döntést hoz azokról a törvényekről, amelyek a következő területeket érintik:

1. népszavazás és népi kezdeményezés,
2. a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek egyéni és kollektív jogainak érvényesítése,
3. a fejlesztési és területrendezési tervek,
4. az állami adósságvállalás,
5. az autonóm tartományok és a helyi önkormányzati egységek területe,
6. nemzetközi szerződések megkötése és megerősítése,
7. az alkotmányban meghatározott egyéb kérdések.¹¹⁰

3.2.3. A horvát Sabor döntéshozatali módjai

A horvát törvényhozásban szigorúan szétválasztották azon jogszabályok körét, melyeket organikus törvényként akár kétharmados, akár pedig az összes képviselő többségének a támogató szavazatával lehet elfogadni. Amely területek nem esnek ezek közé a kiemelt területek közé, azoknál elegendő a jelen lévő honatyák többségének a szavazata is.

(a) Jogszabályok, melyeket a horvát *Sabor* az összes parlamenti képviselő kétharmadának szavazati többsége alapján hoz meg (organikus törvények):

1. az alkotmány meghozatala és módosítása,
2. olyan nemzetközi szerződés ratifikálása, mellyel nemzetközi szervezetbe vagy szövetségbe társul az ország,
3. az alkotmánybírásról szóló törvény elfogadása,
4. az ország határainak módosítása,
5. a nemzeti kisebbségek helyzetét befolyásoló törvények,
6. a köztársasági elnök felelősségének megállapítása.¹¹¹

(b) Az összes parlamenti képviselő szavazati többsége alapján elfogadott jogszabályok (organikus törvények):

1. az emberi jogokat és alapvető szabadságokat érintő törvények,
2. a választási rendszer szerkezetét befolyásoló rendelkezések,
3. az állami szervek hatáskörét és működését meghatározó szabályok,
4. a helyi (regionális) önkormányzatok működését érintő kérdések,
5. a költségvetés és a zárszámadás elfogadása,
6. a Nemzetbiztonsági Stratégia és a katonai tervek elfogadása,
7. a bizalom megvonása a kormány egészétől vagy az egyes miniszterektől,

¹⁰⁹ Szerbia alaptörvényének 105. szakasza.

¹¹⁰ *Ustav Republike Srbije član 105.*

¹¹¹ Horvát alaptörvény 82. szakasza.

8. a parlament feloszlata,
9. a házszabály elfogadása.¹¹²

3.2.4. Parlamenti tisztségviselők

Mindkét parlament az összes képviselő szavazati többségével választja meg elnökét (házelnök), valamint egy vagy több alelnökét.¹¹³ A tisztségviselők megválasztásának módja lehet nyílt (név szerinti) vagy titkos szavazás. A szerb parlamentnek legalább hat,¹¹⁴ míg a horvát *Sabor*nak maximum öt alelnöke van.¹¹⁵ Amennyiben a horvát parlamentben két alelnököt választanak, akkor egyiket a parlamenti többség, míg a másikat az ellenzék delegálja; öt alelnök esetén három a kormánypártoké és kettő az ellenzéké.¹¹⁶ Mindkét országban a jelöltté váláshoz – csakúgy, mint a házelnök esetében – harminc képviselő írásbeli ajánlása szükséges. A házelnökök képviselik a parlamenteket, összehívják az üléseket, azokon elnökölnek és az alkotmányban, a törvényekben és a házszabályokban meghatározott egyéb feladatokat látnak el. A két posztjugoszláv államban létrehoztak egy „politikától mentes” adminisztratív tisztséget is, melyet a parlament titkára tölt be.¹¹⁷ A titkárok személyére a házelnökök tesznek javaslatot, és a jelen lévő képviselők többségének bizalmát kell megszerezniük a hivatal betöltéséhez. A titkárok feladatai az elnökök napi munkájának segítése. (A szerb és a horvát parlament tisztségviselőit a 6. és 7. számú melléklet tartalmazza.)

3.3. A kormány parlamenti felelőssége: bizalmatlansági indítvány, bizalmi szavazás, interpelláció

Mindkét vizsgált országban alkotmányjogi szabályként érvényesül, hogy a kormány függ a parlament többségének politikai bizalmától, politikai felelősséggel tartozik a parlament felé, de az államfő is nagy befolyással rendelkezik. A kabinet parlamenttel szembeni politikai felelőssége teremti meg a kormány demokratikus legitimitását. A hagyományos alkotmányos elmélet szerint a végrehajtás feletti törvényhozói kontroll legfontosabb intézménye a bizalmatlansági indítvány, illetve a bizalmi szavazás, mely – ha megrendül a parlament többségének bizalma – lehetővé teszi a kormány megbuktatását, leváltását.¹¹⁸ Emellett az interpellációra adott válasz elutasításával is lehetőségük van a képviselőknek a kormányt szankcionálni.

¹¹² *Ustav Republike Hrvatske član 82.*

¹¹³ Horvát Köztársaság alapokmányának 79. pontja.

¹¹⁴ Szerbia alaptörvényének 104. szakasza.

¹¹⁵ *Potpredsjednici Hrvatskoga sabora.* Forrás:

<http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=1791>

¹¹⁶ *Poslovnik Hrvatskoga sabora član 31.* Forrás:

http://www.poslovniforum.hr/zakoni/poslovnik_hrvatskog_sabora.asp

¹¹⁷ Uo. 40.

¹¹⁸ Lásd Körösenyi – Tóth – Török 2005: 505.

3.3.1. Bizalmatlansági indítvány

A bizalmatlansági indítvány szerepe a kormányválságok kialakulásában és a kormányok bukásában jelentéktelen, évtizedek alatt is csak egyszer-egyszer fordult elő a parlamentáris rendszerű államokban.¹¹⁹ A szerb és a horvát házszabály szerint a kormányfővel szemben, illetve egyes miniszterekkel szemben is be lehet nyújtani bizalmatlansági indítványt. Az eljárás megkezdéséhez Szerbiában legalább húsz parlamenti képviselő által támogatott írásbeli kérelmet kell eljuttatni a házelnökhöz. A képviselőház a javaslat benyújtását követően legkorábban három, legkésőbb tizenöt napon belül köteles napirendre tűzni a bizalmatlanságról szóló vitát. A horvát esetben az eljárás megkezdéséhez a parlamenti képviselők egyötöde által támogatott írásbeli kérelmet kell eljuttatni a házelnökhöz. A horvát házelnök pedig nyolc napon belül köteles azt napirendre tűzni. A képviselőház a javaslat benyújtását követő harminc napon belül köteles dönteni a bizalmatlanságról, az erről szóló vitában először a bizalmatlansági indítvány beterjesztője ismerteti az álláspontját, majd az érintettnek van válaszadási joga, végül pedig a ház szavaz a javaslatról. Sikertelen bizalmatlansági indítvány esetén ugyanazon személlyel szemben (vagy kormánnyal szemben) a szerbeknél ugyanazon ülészakon belül, míg a horvátoknál hat hónapon belül nem nyújtható be újabb kérelem.¹²⁰ Amennyiben a bizalmat megvonják az érintettől, akkor azonnali felmentésben részesítik a hivatalviselés alól, és a házelnök haladéktalanul értesíti a történetekről a köztársasági elnököt. A bizalmatlansági indítvány visszavonására is mód van, amennyiben a kezdeményező húsz fő írásban kéri az eljárás megszüntetését.

3.3.2. Bizalmi szavazás

A bizalmi szavazás intézménye nem a parlament kormány feletti ellenőrzési eszközöként funkcionál, hanem a parlament feletti kormánydominancia eszköze.¹²¹ Ennek alkalmazása révén a kormány fegyelmezni tudja a kormánytöbbség renitenskedő tagjait, és használatával – például a szavazás bizalmi szavazáshoz kötésével – a bizonytalan többségű kormányzati törvényjavaslatok is könnyebben keresztülvihetők a renitenskedő kormánypárti képviselőkkel szemben.

A kormány vagy a kormánytagról szóló bizalmi szavazás:¹²²

A szerb kormány vagy a kormánytagról szóló bizalmi szavazást legalább hatvan képviselő követelheti, míg a horvát esetben a képviselők egyötöde. A szavazásra tett kezdeményezést a szerb Népképviselőház a soron következő ülésén vitatja meg, de legkorábban öt nappal a javaslat benyújtása után, míg a horvát esetben harminc napon belül. A vita befejeztével szavazásra bocsátják a javaslatot, a bizalmi szavazás akkor sikeres, ha az összes képviselőnek több mint a fele támogatta az indítványt. Amennyiben a parlament a kormánnytól megvonja a bizalmat, a köztársasági elnök

¹¹⁹ Mény, Yves: *Government and Politics in Western Europe*. Oxford University Press, Oxford, 1991. 182–185.

¹²⁰ *Poslovnik Hrvatskog Sabora član 114.*

¹²¹ Lásd: Körösenyi – Tóth – Török 2005: 506.

¹²² Szerbia alaptörvényének 130. szakasza és a Horvát alkotmány 115. szakasza.

köteles megindítani az új kormány megválasztásának eljárását. Ha a parlament a kormány tagjától vonja meg a bizalmat, a miniszterelnök köteles megindítani az új kormánytag megválasztásának eljárását. Ha a kormánytól vagy a kormány tagjától nem vonják meg a bizalmat, a javaslat előterjesztői nem javasolhatnak újabb bizalmi szavazást egyik országban sem a hat hónapos határidő letelte előtt.

Bizalmi szavazás a kormányról¹²³

A kormány saját maga is kezdeményezheti a bizalmi szavazást. A kormány bizalmi szavazásra tett javaslatát a kormány kérésére, a már folyamatban levő parlamenti ülésen is meg lehet vitatni, de ha a kormány ezt nem kérte, a javaslatot a soron következő ülésen vitatják meg, legkorábban öt nappal az átadás után. A vita befejeztével szavazásra bocsátják a javaslatot. A kormány iránti bizalom megvonásához az összes képviselő több mint felének az igenlő szavazata szükséges. Amennyiben a parlament nem szavazza meg a kormány iránti bizalmat, a kormány megbízatása megszűnik, és a köztársasági elnök köteles megindítani az új kormány megválasztásának eljárását.

3.3.4. Interpelláció¹²⁴

Szerbia esetében legalább ötven, míg a *Saborban* legalább tizenöt képviselő interpellációt nyújthat be a kormány vagy a kabinet egyes tagjának munkájával kapcsolatban. Szerbiában egy parlamenti ülésre legfeljebb öt írásbeli interpelláció nyújtható be, míg a horvátoknál ezek számát nem korlátozták. A szerb Népképviselőház esetében a benyújtást követő következő ülésen az interpellációt napirendre kell tűzni, de legfeljebb 15 nappal a benyújtás után. A kormány 30 napos határidőn belül köteles választ adni az interpellációra. A *Sabor* estében benyújtást követő ülésen a napirendre tűzésről a házelnök gondoskodik; a kormány pedig nyolc napos határidőn belül köteles választ adni az interpellációra.

A képviselőház megvitatja és szavaz a kormánynak, illetve annak a kormánytagnak a válaszáról, akihez az interpellációt intézték. A válasz elfogadásának megszavazása után a Népképviselőház folytatja munkáját az elfogadott napirend szerint. Amennyiben a Népképviselőház szavazással nem fogadja el a kormány vagy a kormánytag választ, megkezdődik a kormányra, illetve annak tagjára vonatkozó bizalmi szavazás, ha ezt megelőzően – a válasz elutasítása után – a kormány elnöke, illetve tagja nem mond le. Az interpelláció tárgyát képező kérdést Szerbiában kilencven napos határidő letelte előtt, míg Horvátországban harminc napos határidő letelte előtt nem lehet újra megvitatni. A benyújtott interpellációk visszavonására is lehetőséget biztosítanak a házszabály eljárási rendelkezései.

¹²³ Szerbia alaptörvényének 131. szakasza és a Horvát alkotmány 115. szakasza.

¹²⁴ Szerbia alaptörvényének 129. szakasza és a *Poslovnik Hrvatskog Sabora član 190–196.*

3.4. A kormány feletti parlamenti kontroll nem szankcionális eszközei

A bizalmatlansági indítványok szerepének gyengülése következtében az európai parlamentarizmus elmúlt évtizedeiben a kormány és a végrehajtás feletti parlamenti kontroll nem szankcionális eszközei kerültek előtérbe.¹²⁵ Ennek hagyományos és a szerb parlamentben alkalmazott intézményei a parlamenti (egyszerű) és aktuális kérdések, a kabinet jelentéstételi kötelezettsége, továbbá a szerb Állami Felülvizsgálati Intézet/horvát Állami Számvevőszék és a parlamenti biztosi rendszer használata.

3.4.1. A politikai nyilvánosság

A kormány és az egész végrehajtás feletti parlamenti kontroll hagyományos és legfontosabb intézménye a parlament plenáris ülései által biztosított politikai nyilvánosság.¹²⁶ A kormány politikai ellenőrzésének klasszikus parlamenti módját az interpellációk és kérdések intézménye jelenti, amely a parlamenti ellenzék fontos eszköz a politikai napirend tematikájának formálásában.

Parlamenti kérdést bármelyik képviselő feltehet a kormánynak vagy adott miniszternek;¹²⁷ történhet írásban vagy szóban, de nem haladhatja meg a három perces időkeretet Szerbiában, a két perces időkeretet pedig Horvátországban, továbbá a válasz a négy perces időkeretet.¹²⁸ A kérdések elhangzásának idejét a házszabályban definiálták mindkét vizsgált országban. A szerb Népképviselőház esetében minden hónap utolsó csütörtökén van lehetőség kérdést feltenni délután négy és hét óra között. A horvát *Saborban* a szóbeli kérdések feltevése az aktuális kérdések idején történik, melyre az előző ülésnapon lehet jelentkezni a kifejezetten erre a célra kijelölt jelenléti könyv segítségével. Ebben a könyvben pontosan definiálták, hogy itt milyen formai és tartalmi követelményeknek kell megfelelniük a kérdéseknek.

Szóbeli kérdésre általában azonnal válaszolnia kell az érintettnek, kivételesen azonban Szerbiában nyolc napon belüli írásbeli válaszadás is lehetséges, ha nagyobb utánajárást követel meg a téma; míg a horvátoknál a következő ülésen is adható válasz. Amennyiben a felelet hosszabb időt vesz igénybe, valamint komplexebb feladatot jelent, akkor mindkét országban további harminc nappal meghosszabbítható a válaszadási kötelezettség.

3.4.2. A végrehajtás ellenőrzésének szervei

1. Kormány-jelentés: A parlament felé a kormányt évente legalább egy alkalommal jelentéstételi kötelezettség terheli a törvények, rendeletek és egyéb általános jogi aktusok végrehajtásával, továbbá a fejlesztési és területszervezési tervek megvalósításával, illetve a költségvetés betartásával kapcsolatban. A kabinet munkájáról szóló jelentést parlamenti vitára lehet bocsátani, és szavazni kell róla. A képviselők kérhetik a kormány-jelentés felülvizsgálatát, amelyben a parlament Intéző Bizottsága jogosult eljárni.

¹²⁵ Lásd Körösenyi – Tóth – Török 2005: 506.

¹²⁶ Lásd Uo.

¹²⁷ *Poslovnik Hrvatskog Sabora član 179–189.*

¹²⁸ Uo. 179.

2. Költségvetés ellenőrzése: A végrehajtás parlamenti ellenőrzése hagyományos módjának számít a költségvetési törvény végrehajtásának ellenőrzése. Ennek egyik formája a zárszámadási vita, a másik a kormánytól független Állami Felülvizsgálati Intézet/Állami Számvevőszék működésében valósul meg. A szerb kabinet november elsejéig köteles eljuttatni a parlamentnek a következő évre vonatkozó költségvetés-tervezetet, ennek elmulasztása azonban nem von maga után semmilyen szankciót; míg a horvát kabinetnek nincs ilyen időbeli kötelezettsége. A költségvetés évenkénti megszavazásával – valamint annak a zárszámadás révén történő ellenőrzésével – a parlament folyamatos kontrollt gyakorol a kormány és a közigazgatás, vagyis az egész végrehajtó hatalom felett.
3. Ombudsmanok:¹²⁹ A parlamenti biztosok hivatalának felállítása a közigazgatás feletti parlamenti ellenőrzés újabb intézménye az egyes állampolgárokat a törvények végrehajtása során ért sérelmek kivizsgálására.

¹²⁹ A két ország ombudsmani rendszerének bemutatását lásd a 19. oldalon.

4. KORMÁNY

Parlamentáris rendszerekben a politikai élet középpontjában a kormány áll.¹³⁰ A kormány ugyanis az egész politikai intézményrendszer és az állami döntéshozatal központi szereplője. A kormány a hatalmi ágak elválasztásának tradicionális alkotmányjogi felfogásában a végrehajtó hatalom gyakorlója.¹³¹ A modern parlamentáris rendszerekben a kormánypolitikának lehetősége van arra, hogy mozgassa az állami intézmények mindenkit érintő tevékenységét, a parlamenti törvényhozástól a minisztériumok és a közigazgatás működésén keresztül történő adminisztratív végrehajtásig.

4.1. A kormány belső közjogi struktúrája

A kormányzati jellegéből következően Szerbiában és Horvátországban a kormány egyrészt parlamentáris, vagyis parlamentnek felelős, másrészt politikai, mégpedig pártpolitikai jellegű.

A szerb és a horvát kormány – az alkotmányok szerint – a miniszterelnökből, egy vagy több alelnökből és a miniszterekből áll.¹³² A 2005-ben elfogadott szerb kormányról és az 1998-ban hatályba lépett horvát kabinetéről szóló törvény a miniszterek két csoportját különbözteti meg: tárca-miniszterek és tárca nélküliek. A politológiai szakirodalom az államtitkárokat is beemeli a kormányba, mivel döntésbefolyásolási potenciáljuk kiemelkedő. Szerbiában a minisztériumi szint adminisztrációját vizsgálva az a tény tárul elénk, hogy nincs szétválasztva a közigazgatási és a politikai államtitkári funkció. A miniszter helyettesének számít az államtitkár, akiknél a hivatás betöltése tisztán pártpolitikai alku következménye, a szaktudás nem befolyásoló tényező. További fontos jelenség, hogy az államigazgatás ezen szintjéről hiányoznak az ún. szakállamtitkárok is.

Az új horvát parlament összehívása után 30 nap áll rendelkezésükre a képviselőknek, hogy megválasszák a miniszterelnököt, míg Szerbia esetében időbeli korlátot nem

¹³⁰ Noha Szerbia „kvázi” félelnöki kormányformával rendelkezik, de a belső ügyek vitelében a kormánynak van döntő szerepe, ezért befelé érvényesül a parlamentáris viszony.

¹³¹ Lásd Körösenyi – Tóth – Török: 2005. 371.

¹³² Megjegyzendő, hogy Szerbiában a 2008-as választásokat követően a politikai alkuként létrehozta az első miniszterelnök-helyettesi pozíciót is, amely a kormányfő politikai helyettesítését szolgálja.

támasztottak.¹³³ A köztársasági elnök, miután meghallgatta a parlamentbe bejutott pártok vezetőit, javaslatot tesz a Népképviselőháznak a miniszterelnök személyére. A kormányfő-jelölt a parlamentben bemutatja programját, és javaslatot tesz a kabinet összetételére. A képviselőház egyidejűleg szavaz a kormány programjáról, valamint a kormányfő és a miniszterek személyéről. Sikertelen szavazás esetén újabb 30 napja van az államfőnek, hogy új jelöltet ajánljon.¹³⁴

Az alkotmány szigorú összeférhetetlenséget állapít meg mindkét kabinet tagjaira vonatkozóan. A szerb kormány tagja nem lehet egyidejűleg a Népképviselőház tagja, az autonóm tartomány képviselőházának képviselője, a helyi önkormányzati egység képviselő-testületének tanácsnoka, az autonóm tartomány végrehajtó tanácsának, sem pedig a helyi önkormányzati egység végrehajtó testületének a tagja, valamint más közfeladatot nem láthat el az összeférhetetlenségi törvények értelmében.¹³⁵ A horvát miniszter nem lehet a *Sabor* tagja, illetve nem vállalhat semmilyen állami–közigazgatási és igazságszolgáltatásbeli tisztséget sem.

A szerb és a horvát kormány hatásköre:

1. meghatározza az ország általános politikáját,
2. végrehajtja a törvényeket és a parlament egyéb általános aktusait,
3. rendeletet és egyéb általános aktust hoz a törvények végrehajtása céljából,
4. javaslatot tesz a költségvetésre és a zárszámadásra,
5. törvényt és egyéb általános aktust indítványoz, illetve ezeket véleményezi, ha nem ő azok előterjesztője,
6. irányítja és összehangolja az államigazgatási szervek munkáját, és felügyeli azt,
7. az alkotmányban és törvényben meghatározott egyéb feladatokat ellát.¹³⁶

A kabinetek megbízatása a képviselőház előtt tett eskü napján kezdődik, és az őket megválasztó parlament megbízatásának lejártáig tart. A megbízatási idő letelte előtt a kormányok mandátuma a bizalmatlanság kinyilvánításával, a parlament feloszlásával, és a kormányfő lemondásával szűnhet meg.

A kormányokról szóló törvények lehetővé teszik, hogy a kormányfők és az egyes alelnökök saját kabinettel rendelkezzenek a mindennapi munkájuk segítése céljából, emellett tanácsadókat foglalkoztathatnak egy-egy szakpolitikai területen. Az egyes kabineteket kabinetfőnökök vezetik, akiknek a megbízatása a kormány megbízatásáig tart, tehát ez is tiszta politikai funkciónak számít. Szerbia esetében a törvény nevesíti a kormányfő két tanácsadói testületét: a gazdasági fejlesztés és az állami hivatalokkal kapcsolatos grémiumokat, melyeknek öt-öt tagja van. A törvény említi a Kormányhivatal létrehozását, melynek legfőbb feladata a szakértői és technikai háttér biztosítása. A hivatalt vezetheti a kormányfő által kinevezett igazgató, a kormány főtitkára, de tárca nélküli miniszter is betöltheti ezt a funkciót. Nem alakult ki a magyar Miniszterelnöki Hivatalhoz hasonló széles hatáskörrel rendelkező intézmény, mely összefogná az egyes tárcák működését és felügyelné azok munkáját. A kormányhivatal mellett a kabinet létrehoz egy kormányzati főtitkárságot, melynek szintén a

¹³³ *Poslovnik Hrvatskog Sabora član 107.*

¹³⁴ *Sabor házszabályának 110. pontja.*

¹³⁵ Szerbia alkotmányának 126. szakasza.

¹³⁶ *Ustav Republika Srbija član 123.* és Horvátország alapokmányának 112. szakasza.

szakapparátus biztosítása, a kormányülések megszervezése számít a legfontosabb feladatának, emellett a minisztériumok közötti koordinációért is felel; a főtitkárságot a kormány főtitkára vezeti. A kormány ügyrendje minden hét csütörtökét jelöli meg a kormányülések rendes napjaként. A horvát törvény csak a Kormányhivatal létrehozását említi, melynek legfőbb feladata a szakértői és technikai háttér biztosítása;¹³⁷ emellé a központi szerv alá rendelvek több részfeladat ellátó szervezetet is.¹³⁸

A szerb kormány politikai kommunikációjának egy igen kezdetleges típusa létezik mind a mai napig. Nem létezik az önálló kormányzóvivői tisztség, amely megkönnyítené a nyilvánosság kötelező funkcióját és a kormánynak a polgárokkal és a médiával való kapcsolattartását. A kommunikációs feladatok ellátására a médiával való együttműködést szolgáló titkárság¹³⁹ szolgál, amely három osztályból áll: az internet, a hagyományos média és a többi média képviselőinek kérdéseivel foglalkozik. Nincs egységes kommunikáció a kormány részéről, és az egyes minisztériumok sajtótevékenységét sincs, aki összehangolja, ezért gyakoriak az ellentmondásos információk is. A horvát kabinet politikai kommunikációja megfelel a nyugat-európai modellnek, így még a 2000-es években a kormányzóvivői tisztséget létrehozták, és annak helyettesét is meghatározzák. Az egyes minisztériumok saját feladatkörükről való tájékoztatás érdekében saját szóvivővel rendelkeznek, így az információkat az illetékes tárcaszóvivők juttatják el a nyilvánossághoz a leghatékonyabb munkamegosztás érdekében. A kormányzóvivő az egész kabinetet érintő és nagyobb horderejű kérdéseknél kerül elő. A média munkatársainak lehetőséget biztosítanak arra, hogy a kormányzati honlapon történő regisztrációval gyorsabban friss információkhoz jussanak.

A kormány belső struktúráját három elv határozza meg, melyek eltérő intenzitással, de minden kormányzatot meghatároznak.¹⁴⁰

1. Miniszterelnöki elv (a kormányfő kiemelkedése):

A szerb és a horvát alkotmányjogi rendszer a miniszterelnöknek széles jogköröket biztosít. Így önállóan határozhatja meg a kormányprogramot és diszkrecionális joga a kabinet tagjainak kiválasztása, és a személyéről való szavazás egyben a kormány megválasztása is. További fontos jogköre, hogy ő vezeti és irányítja a kormány működését, ennek keretében elnököl a kormányülések alkalmával, valamint felmentheti egyes minisztereket. Kiemeli közjogi funkcióját az a tény is, hogy lemondásával a kormány megbízatása is megszűnik, valamint nem elhanyagolható jogköre a parlament feloszlatásának kezdeményezése a köztársasági elnöknél. Ezekkel a jogkörökkel az egész végrehajtó hatalom feje lehetne, azonban a köztársasági

¹³⁷ Az egyes szervek munkájáról lásd: *Uredi Vlade*.

Forrás: http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/o_vladi_rh/uredi_vlade

¹³⁸ A kormányhivatal alá rendelt szervek a következők: miniszterelnöki hivatal, jogalkotási hivatal, PR-hivatal, protokoll hivatal, általános ügyek hivatala, nemzeti kisebbségek hivatala, egyesületek hivatala, emberi jogok hivatala, belső ellenőrzési hivatal, szociális partnerek hivatala, drogprevenciós hivatal, központi közbeszerzési hivatal.

¹³⁹ *Imenik Vlade Republike Srbije*.

Forrás: <http://www.srbija.gov.rs/pages/article.php?id=67236>

¹⁴⁰ Lásd Körösenyi – Tóth – Török 2005: 373.

elnökkel megosztva gyakorolja a végrehajtást, ami nem elhanyagolható szempont a kormányzat működése szempontjából.¹⁴¹ A törvényi lehetőségek adottak, azonban a kihasználásuk nagymértékben függ az egyes miniszterelnökök személyiségétől és szerepfelfogásától. A különböző párhovatartozás eltérő viselkedésű kormányfőket adott a szerb és a horvát végrehajtásnak.

2. Kabinet-elv (a kormány mint testület):

A kormányról szóló törvény és a kormány ügyrendje a kormányülés normális menetében történő döntéshozatalra a testületi tanácskozást és állásfoglalást, többségi szavazást ír elő. A testületi elv szerint tehát a miniszterelnök csupán *primus inter pares*, azaz első az egyenlők között. A többségi szavazás miatt nem a kormányfő szava a döntő, hanem az egyes javaslatokhoz meg kell szereznie a „belső többséget”, ezért fontossá válik a politikai lojalitás témaköre. A miniszterelnök olyan személyi kiválasztást próbál meg véghezvinni, amellyel biztosítani tudja valódi vezetői feladatát, továbbá megőrizhetővé válik a gyakran ingatag politikai egység a kormányban. A politikai lojalitás és a diszkrecionális jog tekintetében fontos szempont, hogy folyamatosan koalíciós kormányok alakultak az ezredfordulótól mindkét vizsgált országban, és a bennük résztvevő pártok delegálják az egyes minisztereket, ezért a valóságban a szerb kormányfő mintegy „szentesíti” a háttéralkukban kialakult pozíciókat a kormánytagok bemutatásánál. A horvát kabinet működéséről szóló törvény nevesíti is azokat a témaköröket, melynek elfogadásához a kormánytagok kétharmadának a szavazata szükséges, tehát a kabinet-elv még erőteljesebben érvényesül a működésben:

- alkotmánymódosítás,
- nemzetközi szervezetekhez való csatlakozás,
- a horvát határok megváltoztatása,
- a parlament feloszlata,
- népszavazás kiírása,
- a fegyveres erők bevetése az országhatáron kívül.¹⁴²

3. Reszortelv (miniszteri önállóság):

A felelős kormány hagyományos elvének megfelelően a minisztériumot irányító miniszternek törvényesen körülhatárolt feladatköre, reszortja van. Ezen keretek között önálló hatáskörrel és ebből következő politikai felelősséggel rendelkezik. A miniszteri önállóságot maga az alkotmány is deklarálja, mely szerint a miniszterek munkájukért és a minisztérium hatáskörébe tartozó területen uralkodó állapotért a kormány elnökének, magának a kormánynak és a parlamentnek tartoznak felelősséggel. A parlamentnek jogában áll megvonni a bizalmat az egyes miniszterektől interpellációra adott válasz leszavazása vagy bizalmi szavazás révén. Az egyes miniszterek feladata a parlament a kormányok megválasztása idején mindig törvénybe foglalja.

Szerbiában és Horvátországban a fenti elvek gyakorlati megvalósulását befolyásolja továbbá a pártrendszer típusa, a kormány és a parlamenti többség viszonya, a kormánytagok karrierútja, a kormány koalíciós jellege, illetve a koalíció működési módja.

¹⁴¹ Szerbiában jellemzőbb a miniszterelnök háttérbe vonulása a köztársasági elnök javára, míg Horvátországban ez kevésbé kerül felszínre.

¹⁴² *Zakon o Vladi Republike Hrvatske član 14.*

4.2. A pártrendszer hatása és a koalíciós kormányok

A miniszterelnököt a szerb és a horvát alkotmány értelmében a parlament választja meg, de személyéről valójában a választások után döntenek politikai alkuként a leendő kormánypártok. A politikai pártok központi szerepet játszanak a miniszterelnök kiválasztásában és a miniszterek rekrutációjában, a kormányalakításban, a kormánypolitika alakításában, a koalícióképzésben és a tárcák elosztásában. A pártrendszer függvénye, hogy egypárti vagy koalíciós, többségi vagy kisebbségi kormányok jönnek létre. Szerbiában, az arányos választási rendszer következtében az elmúlt választások mindegyike után koalíciós kormányok alakultak, míg Horvátországban az alkotmányos reformot követően szintén koalíciós kabineteket hoztak létre.

4.2.1. A kormányalakítás

Közjogilag a miniszterelnököt Szerbiában és Horvátországban – a köztársasági elnök javaslatára – a parlament választja meg, de nem a parlament választja ki. Szerbiában a kormányfő személyének kiválasztása a nyugat-európai parlamentáris rendszerektől eltérően nem a választásokon nyertes, legtöbb parlamenti mandátummal bíró párton belüli vezetői szelekció eredménye, ezért a parlamenti választások utáni első ülésig nem dől el az új kormányfő személye. Horvátország esetében a legtöbb parlamenti mandátummal bíró párton belüli vezetői szelekció eredménye a kiválasztás, így a választások eredményhirdetésekor már ismeretes az új kormányfő személye. A választásokat követően a parlamenti képvisellel rendelkező pártok vezetői nem hivatalos, titkos tárgyalásokat folytatnak egymással, amelynek eredményeként feltérképezik, hogy mely pártokkal tudnak megállapodni a kormány megalakításában. A tárgyalások gyakran párhuzamosan zajlanak a különböző szervezetekkel. Ezeken a nem hivatalos tárgyalásokon dőlnek el az ország szempontjából legfontosabb kérdések, amelyet akár demokratikus deficitként is felfoghatunk, mivel a nyilvánosság ki van zárva a történésekből. Szerbiában a választási programokat ekkor harmonizálják és lesz belőlük kormányprogram, valamint kemény tárgyalások eredményeként találják meg a pártok a programhoz azt a személyt, aki később a miniszterelnök-jelölt lesz. A kormánykoalíciót alkotó pártok közül a vezető kormánypárt adja a kormányfőt. A kormány megválasztásával kapcsolatban annyi közjogi megszorítás van, hogy a parlamentnek az alakuló ülést követő kilencven napon belül meg kell választania a kormányt, ellenkező esetben a köztársasági elnök feloszlatja a parlamentet. A miniszterelnök-választás folyamatát az 1. számú ábra foglalja össze.

1. számú ábra: A miniszterelnök-választás folyamata



Szerbiában 2000-től napjainkig öt kormány alakult: 2001-ben a Đinđić-kormány, 2003 tavaszától a Živković-kormány, 2004-től Koštunica első kormánya, majd 2007-től a második Koštunica-kormány, míg 2008-tól a Cvetković-kormány (2. számú táblázat). A Živković-kormány Zoran Đinđić meggyilkolása után jött létre, majd előrehozott választások eredményeként, 2004-ben Vojislav Koštunica lett a miniszterelnök. 2008-ban pedig ismét

előrehozott választásokat tartottak, melynek következtében Mirko Cvetković kormánya alakulhatott meg.

2. számú táblázat: Kormányok Szerbiában, 2001–2012

Kormány	Miniszterelnök	Pártösszetétel	Hivatali idő
Đinđić-kormány	Zoran Đinđić	DOS	2001. január 25. – 2003. március 12.
Živković-kormány*	Zoran Živković	DOS	2003. március 12. – 2004. február 26.
I. Koštunica-kormány	Vojislav Koštunica	DSS–SPO–G17Plusz–NS	2004. február 26. – 2007. május 15.
II. Koštunica-kormány	Vojislav Koštunica	DSS–G17Plusz–DSS–NS	2007. május 15. – 2008. július. 07.
Cvetković-kormány	Mirko Cvetković	DS–G17Plusz–SPS–kisebbség	2008. július 07. –

* 2003-ban Zoran Živković kormánya elvesztette a parlament többséget, a kisebbségi kormányzást nem tudta megvalósítani, ezért előrehozott választásokat írtak ki. Forrás: a szerző munkája

Horvátországban 1990-től napjainkig tizenkét kormány alakult: a függetlenség kikiáltásakor a Mesić-kormány, mely 1990 augusztusában át adta helyet a Manolić-kormánynak. A jugoszláv örökségért folytatott háború idején egymást érték az újabb kormányok, így 1995-ig hivatalban volt a Gregurić-, a Šarinić- és a Valentić-kormányok. A háború befejezése után stabilizálódott a kormányzás is, így kitöltötte mandátumát a Mateša-kormányzat. Tudman államfő halála után vált valóban parlamentáris rendszerré az ország az ezredfordulóra, ekkor összesen három évig volt hatalmon az első és második Račan-kormány. Ezután 2003-tól az első és második Sanader-kabinet megbízatása következett, azonban korrupciós ügyei miatt 2009-ben lemondott a kormányfő, és megalakult a tizenegyedik horvát kormány Jadranka Kosor vezetésével. A horvát demokratizálódás alatt szembeötlő az a tény, hogy az elmúlt húsz év alatt csupán az alkotmányos rendszerváltás idején (2000-ben) került hatalomra a Horvát Szociáldemokrata Párt, míg a többi kilenc kormányt vagy a HDZ egyedül, vagy szövetségeseivel vezette (3. számú táblázat).

3. számú táblázat: Kormányok Horvátországban, 1990–2012

Kormány	Miniszterelnök	Pártösszetétel	Hivatali idő
Mesić-kormány	Stjepan Mesić	HDZ	1990.05.30. – 1990.08.24.
Manolić-kormány	Josip Manolić	HDZ	1990.08.24. – 1991.07.17.
Gregurić-kormány	Franjo Gregurić	Nemzeti egység kormány	1991.07.14. – 1992.08.12.
Šarinić-kormány	Hrvoje Šarinić	HDZ	1992.08.12. – 1993.04.03.
Valentić-kormány	Nikica Valentić	HDZ	1994.04.03. – 1995.11.07.
Mateša-kormány	Zlatko Mateša	HDZ	1995.11.07. – 2000.01.27.
I. Račan-kormány	Ivica Račan	SDP–HSL–HNS–HSS–IDS–LS	2000.01.27. – 2002.07.30.
II. Račan-kormány	Ivica Račan	SDP–HNS–HSS–LIBRA–LS	2002.07.30. – 2003.12.23.
I. Sanader-kormány	Ivo Sanader	HDZ–DC	2003.12.23. – 2008.01.12.
II. Sanader-kormány	Ivo Sanader	HDZ–HSS–HSL–SDSS–HSU	2008.01.12. – 2009.07.06.
Kosor-kormány	Jadranka Kosor	HDZ–HSS–SDSS	2009.07.06. – 2011.12.23.
Milanović-kormány	Milan Milanović	SDP–HNS–IDS	2011.02.23. –

Forrás: a szerző munkája

Érdekes megvizsgálni, hogy a balkáni régióban hogyan alakulnak az egyes kormányok. Mindegyik kormány megbízási ideje maximum három év lehet, mely az őt megválasztó törvényhozás mandátumát takarja. A régióban a kormánytagok száma eltérően alakul, Szlovéniában tizenkettő, Albániában 16, Montenegróban 19, Koszovóban 20, míg Macedóniában 23 tagú kormány van hivatalban. Bosznia–Hercegovina kivételnek számít, mivel itt csupán tíz személy alkotja a szövetségi kabinetet. A pártrendszer és a koalíciós kormányzás befolyásolja azt, hogy hány miniszterelnök-helyettes vagy alelnök tevékenykedik a kabinetben. Mint láthattuk Szerbiában létezik az első miniszterelnök-helyettes pozíciója, de ugyanez megtalálható Koszovóban is, igaz ott további öt kormányfő-helyettes is van. Koszovón kívül még Albánia kormánya rendelkezik egy miniszterelnök-helyetttel, a többi balkáni országban kettő és négy közötti alelnök van, akik kevesebb jogkörrel rendelkeznek. Bosznia–Hercegovina ismét kivétel, ahol nincs semmilyen hivatalos pozíció a miniszterelnök alatt. (A régióbeli kormányokat az 8. számú melléklet tartalmazza.)

4.2.2. A miniszterelnökök karrierútja

A miniszterelnök egy parlamentáris berendezkedésű ország politikai életének a tényleges vezetője. Politikai arculatát elsősorban az határozza meg, hogy melyik politikai tábor képviselőjeként kerül a kormány élére.¹⁴³ Szerbiában a szociáldemokrata és a népnemzeti többségű kormányok vezetőinek arculata, karrierútja eltér egymástól (9. számú melléklet). Az első három kormányfő közös jellemzője a rendszerrel való szembenállás, míg a negyedik kormányfő nem volt aktív részese a Milošević-i rezsimmel való ellenállásnak. Pártelnöki pozíciójukat az első kormányfők kihasználták abban, hogy a bársonyszéket és az ország vezetését megszerezzék, míg Cvetković továbbra is „kilóg” a rendszerből, mivel még nem is párttag, pusztán a demokraták támogatásával nyerte el megbízatását. Az első három miniszterelnök további közös vonása, hogy korábban parlamenti képviselők is voltak, valamint a demokrata kormányfők még polgármesterek is voltak. Koštunica és Cvetković közös jellemzője, hogy mindketten az állami szférában tevékenykedtek megbízatásuk előtt, igaz egyikük a társadalomtudományok, míg a másik a gazdaság területén. Cvetković technokrata szerepfelfogását nyomon követhetjük abban is, hogy korábban a Világbanknál dolgozott, ami a miniszter-helyettesi, és a pénzügyminiszteri pozíció betöltésénél fontos szempont lehetett. Egy további – a szerbiai politikusok között nem meglepő – jelenség, hogy a négyből két vezető is külföldön szerezte meg doktori fokozatát.

Zoran Đinđić 1952. augusztus 1-jén született Šamacon. 1974-ben filozófia szakon szerzett diplomát, majd Németországban a filozófia doktora lett.¹⁴⁴ 1989-ben a Demokrata Párt alapítója volt, 1994-től pedig a párt elnöke; ugyanezen évtől az Újvidéki Egyetem professzora. 1990-től parlamenti képviselőként tevékenykedett és volt jelen a szerb törvényhozásban. Sikerességét és népszerűségét mi sem bizonyítja jobban annál, hogy 1997-ben Belgrád főpolgármesterévé választották meg. 2003. március 12-én Belgrádban merénylet áldozata lett, feleségét és két gyermekét hagyta hátra.

¹⁴³ Lásd: Körösenyi – Tóth – Török 2005: 380.

¹⁴⁴ Kardos József – Simándi Irén: *Európai politikai rendszerek*. Osiris Kiadó, Budapest, 2004. 863.

Zoran Živković 1960. december 22-én született Nišben, az ország történetében talán a legfiatalabb kormányfő volt, a maga 43 évével.¹⁴⁵ Közgazdászként végzett a Belgrádi Egyetemen, majd 1992-ben belépett a Demokrata Pártba. Parlamenti képviselő volt, emellett a pártelnöki funkciót is betöltötte. Népszerűségét mutatja, hogy 1997-től Niš polgármestere volt.

Vojislav Koštunica 1944. március 22-én született Belgrádban. A gimnázium befejezése után a Belgrádi Egyetemen szerzett jogász végzettséget. Több állami intézménynél is dolgozott, így 1974-től a Társadalomtudományi Intézet, majd 1981-től a Filozófia- és Társadalomelmélet Intézet munkatársa, később igazgatója volt.¹⁴⁶ 1990-ben a Demokrata Párt alapítója, 1992-ben kivált és létrehozta a Szerbiai Demokrata Pártot, melynek továbbra is elnöke. 2000. szeptember 24-én a DOS jelöltjeként megválasztották a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság utolsó elnökének, amely funkciót 2003 februárjáig töltötte be. 2004 és 2008 között két kabinet vezetője is volt. 2008-ban nem vállalt parlamenti képviseleti funkciót, a pártelnöki pozícióját azonban megtartotta.

Mirko Cvetković 1950. augusztus 16-án született Zaječarban. Belgrádban közgazdász diplomát szerzett, majd Manchesterben a közgazdaságtan doktora lett.¹⁴⁷ Az 1980-as években a Világbank munkatársaként több nemzetközi program koordinálásért felelt, majd Szerbiába visszatérve a Bányai Intézet munkatársa tíz éven át, ezután pedig a Közgazdasági Intézetben dolgozik és tanácsadója több szervezetnek. 2001 és 2003 között a privatizációért felelős miniszter helyettese, majd 2003 és 2004 között a Privatizációs Ügynökség igazgatója. Vojislav Koštunica első kormányzása idején, 2004–2007 között visszavonult a politikától, majd a Demokrata Párt támogatásával a második Koštunica-kormány pénzügyminisztere lett 2007-től. A 2008-as választásokat követően a kormánykoalícióban részt vevő pártok elfogadták azt a javaslatot, hogy Mirko Cvetković vezesse az új kabinetet.

Horvátország esetében Stjepan Mesić 1990-ben még a függetlenség kikiáltásakor Jugoszlávia Elnöki Tanácsának soros elnöke is volt, azonban a föderáció széthullásával és a háború okán megszűnt ezen tisztsége, de Horvátország első miniszterelnökének számít, majd később a függetlenség nyomán új kormány alakult.¹⁴⁸ Mesić először a Horvát Demokratikus Közösség színeiben volt azonosítható, majd 1994-ben belépett a Horvát Függetlenségi Demokrácia pártba, de 1997-ben megalapította a Horvát Nemzeti Pártot, melynek jelöltjeként 2000-ben és 2005-ben is köztársasági elnökké választották.

Josip Manolić hetven évesen vált kormányfővé megválasztásakor, így eddig ő volt a legidősebb miniszterelnök a megbízatás elnyerésének idején. Ő is csupán négy évet töltött a HDZ berkein belül, a pártnak köszönhetően vált ő is kormányfővé, de 1994-

¹⁴⁵ Zoran Živković–Biografija. Forrás: <http://poznati.info/zoran-zivkovic-bigorafija/>

¹⁴⁶ Kardos – Simándi 2004: 864.

¹⁴⁷ *Predsednik Vlade i ministar finansija*, Mirko Cvetković.

Forrás: <http://www.srbija.gov.rs/vlada/predsednik.php>

¹⁴⁸ Kardos – Simándi 2004: 332.

ben kilépett, később pedig csatlakozott a Horvát Nemzeti Párthoz.¹⁴⁹ Franjo Gregurić is a kezdeti négy évet töltötte el a HDZ-ben. Kevés információ áll rendelkezésre a múltjáról, csupán annyi ismeretes, hogy korábban állami vállalatok munkatársa volt, többek között az INA-é.¹⁵⁰ Hrvoje Šarinić az egyetlen miniszterelnök, aki építész-mérnöki karrierrel büszkélkedhet, továbbá számos külföldi építkezésen vett részt. Politikai karrierjében kiemelkedőnek számít, hogy a Nemzetbiztonsági Hivatalt vezette, továbbá kétszer az Államfői Hivatal vezetésére is felkészültnek találtatott.¹⁵¹

Nikica Valentić számít a legfiatalabb kormányfőnek, mivel kinevezésekor 43 éves volt. A jogász végzettségű Nikica Valentić az INA vezérigazgatói székét cserélte le a miniszterelnöki bársonyszékért másfél évre.¹⁵² Zlatko Mateša Valentić évfolyamtársaként végzett a Zágrábi Egyetemen. Ő azonban politikai karriert is befutott kinevezése előtt, így kormányminiszter és miniszter is volt a korábbi kabinetekben. Mateša karrierje mondhatni tovább ívelt, mivel jelenleg a Horvát Olimpiai Bizottság elnöke.¹⁵³

Ivica Račan pártkarrierjét a Horvát Kommunista Szövetségénél kezdte, melynek már 1961-ben tagja lett, eztán szerezte meg jogász végzettségét 1968-ban.¹⁵⁴ A függetlenedés után 1993-ban alapította meg a Horvát Szociáldemokrata Pártot, melynek haláláig, 2007-ig elnöke is volt.

Ivo Sanader ötven évesen került a kormányzat élére. Korábban tudományügyi miniszterként tevékenykedett, de szintén részt vett a Nemzetbiztonsági Hivatal és az Államfői Hivatal vezetésében.¹⁵⁵ Franjo Tuđman halála után 2000-ben őt választották meg a HDZ elnökévé, amely tisztséget korrupciós botrányáig, és 2009-es lemondásáig birtokolta; 2010-ben kilépett a pártból is. Vesztegetési és korrupciós ügyei miatt Ausztriába távozott, ahonnan kiadatását kérték a horvát szervek, jelenleg Horvátországban előzetes letartóztatásában „várja” tárgyalását. Jadranka Kosor Sanaderhez hasonlóan 1953-ban született, neki azonban hat évet várnia kellett arra, hogy Horvátország második miniszterelnöknője legyen.¹⁵⁶ A jogász végzettségű Kosor a szocializmus időszakában újságíróként és a zágrábi rádió munkatársaként tevékenykedett. 1990-től a HDZ tagja, 2009-től annak harmadik elnöke. 2005-ben a

¹⁴⁹ *Zločin i kazna. Životopis* Josipa Manolića.

Forrás: <http://www.hrvatskipolitickiuznici.hr/novosti/zlo-in-i-kazna-ivotopis-josipa-manoli-a-3.html>

¹⁵⁰ Franjo Gregurić. Forrás: <http://www.posluh.hr/letica2005/pleme/gregurich-10.htm>

¹⁵¹ Hrvoje Šarinić. Forrás: <http://www.biografije.org/sarinic.htm>

¹⁵² Nikica Valentić, *Životopis*.

Forrás: http://savjest.com/duznosnik.php?s_osoba_id=3369&title=duznosnici:duznosnik:nikica-valentic

¹⁵³ *Zlatko Mateša se kandidirao za predsjednika HOO-a.*

Forrás: <http://www.index.hr/sport/clanak/zlatko-matesa-se-kandidirao-za-predsjednika-hooa/405836.aspx>

¹⁵⁴ Kardos – Simándi 2004: 332.

¹⁵⁵ Uo. 333.

¹⁵⁶ *Tko je Jadranka Kosor?*

Forrás: <http://www.index.hr/forum/5/politika/tema/284219/tko-je-jadranka-kosor.aspx>

HDZ színeiben Stjepan Mesić kihívója volt az államfőválasztáson. A Sanader-kormányban a család-, veteránügyi és generációk közötti párbeszéd miniszter-asszonya volt. (A horvát miniszterelnökök karrierútját a 10. számú melléklet tartalmazza).

4.2.3. A közjogi–politikai feltételek és a kormányfői szerep

A centralizált kormányzati rendszer és az egypárti (többségi) kormányzás teremti meg legjobban a miniszterelnök kiemelkedésének lehetőségét, amelynek ideáltípusához az európai parlamentáris rendszerekben a brit kormányfő áll a legközelebb. Ezzel szemben mind a kormányhatalom belső decentralizálása (miniszteri kormány), mind pedig a kormány – a fragmentált pártrendszerből adódó – koalíció volta gyengíti a kormányfő pozícióját. Az európai parlamentáris kormányzatokban ezért bizonyult az olasz kormányfő a leggyengébbnek.¹⁵⁷ A szerb és a horvát miniszterelnökök hatalmát a közjogi tényezők növelik, míg a kormányok koalíciós jellege korlátozza, ami – Richard Rose tipológiáját felhasználva – a lavírozó kormányfő típust teremti meg (4. számú táblázat).

4. számú táblázat: Miniszterelnöki szerep és hatalom tipológiája a közjogi hatáskör és a pártrendszere hatása szerint

	Közjogi centralizáció	Közjogi decentralizáció
Egypárti kormány	<i>vezető</i> Nagy-Britannia	<i>alkusz</i> Kanada
Koalíciós kormány	<i>lavírozó</i> Hollandia, Dánia, Magyarország, Szerbia, Horvátország	<i>szimbolikus</i> Svájc, Olaszország

Forrás: R. Rose (1991, 19) nyomán, kiegészítve a szerző által.

Ha a közjogi és pártrendszerbeli tényezőkön túl két további dimenziót, a személyiségbeli, politikusi karakterszempontokat, valamint a cselekvési motivációkat (politika vagy pozícióorientáltság) is figyelembe vesszük, a kormányfők helye a tipológiában némileg módosulhat. Zoran Živković és Vojislav Koštunica ezek figyelembevételével is igen közel áll a lavírozó ideáltípushoz, míg Zoran Đinđić cselekvési motivációi és politikusi karaktere módosítja: a lavírozótól a vezető típus felé tolja el. Mirko Cvetković helyzetét a koalíciós kormányzáson és pártonkívüliségén túl személyiségbeli vonásai is nehezítik, így nála a szimbolikus kormányfő felé történik elmozdulás. Szerbiában tehát a lavírozó típus tekinthető adottnak, azonban az egyes miniszterelnökök személyisége és vezetési stílusa nagymértékben meghatározza jellemzésüket, így a vezetői típustól a lavírozón át eljuthatunk a szimbolikus kormányfő típusához. Horvátországban a délszláv háború idején hiába volt egypárti HDZ kormányzat, vagy nemzeti egységkormány a harcok jelenléte, a bizonytalan politikai környezet következtében lavírozó miniszterelnökök próbálták ellátni feladataikat. Egyedüli változást a Mateša-kormány jelentett, melyben a HDZ volt az egyedüli kormánypárt, így vezető típus jelent meg. Ezen a helyzeten a kétezres évben bekövetkezett reformok sem sokat segítettek, mivel a választási rendszer kialakításának következtében sokpárti parlamentek alakultak, így kivétel nélkül

¹⁵⁷ Lásd Körösenyi – Tóth – Török 2005: 413.

koalíciós kormányok alakultak mind az SDP mind a HDZ vezetésével. A kormányfők ezekben a kabinetekben is a lavírozó szerepkörbe tolta el őket. Mindez független a miniszterelnökök személyiségjegyeiktől, mivel a politikailag körülhatárolt területen belül mozoghattak csupán.

4.3. A kormányfő és a kabinet pozíciója nemzetközi összehasonlításban¹⁵⁸

A közjogi–alkotmányos tényezők a brit miniszterelnököt erősebben kiemelik a kormányon belül és a parlamenttel szemben is, mint a szerb kormányfőt:

- Nemcsak pártjának és a kormányának, de a parlamenti képviselőcsoportjának is vezetője. A szerb kormányfők – Cvetković kivételével – mind pártjuk elnökei is voltak egyben, azonban a képviselői összeférhetetlenség miatt nem lehettek frakcióvezetők is. Az első hat horvát kormányfő nem volt pártelnök, sem pedig frakcióvezető a képviselői összeférhetetlenség következtében. Račan miniszterelnöksége idején az SDP elnöke is volt, míg a HDZ esetében Sanader, majd Kosor is pártelnök volt, azonban egyik sem lehetett a kormánypárt frakcióvezetője is.
- Tetszése szerint bármikor feloszthatja a parlamentet, és új választásokat írhat ki, ami egyedülálló hatalmi jogosítvány. Szerbiában egyedül ez a jogosítvány adott a miniszterelnöknek, míg horvát kollégája nem rendelkezik ezzel a jogosítvánnyal.
- Tetszése szerint – parlamenti jóváhagyás nélkül – alakíthatja kormánya szerkezetét, szüntethet meg, illetve hozhat létre tárcákat. Szerbia esetében a parlament törvénybe foglalja a minisztériumok számát és azok feladatait, így nem valósulhat meg ez a jogosítvány. Horvátországban, az 1990-es években gyakran életek ezzel a lehetőséggel a kormányfők, míg a kétezres évek kormányaiban már egyre ritkábban fordult elő az a jelenség, hogy minisztériumokat szüntettek meg, vagy tárcavezetőket váltottak le saját kedvük szerint a kormányfők. A változásokhoz a koalíciós partnerek jóváhagyására is szükség volt ezekben az időkben.
- Tetszése szerint határozhatja meg a kormányülés napirendjét. A két vizsgált országban ez a kormány hatáskörét jelenti a kormányok ügyrendjei alapján.
- „Patronázshatalma” szélesebb: nemcsak a kormánytagokat nevezi ki, de kontrollt gyakorol a minisztériumok főtisztviselői felett is, ami mindkét országban az illetékes miniszter (és az őt delegáló párt) jogkörébe tartozik.

Olaszországban az ún. első köztársaság idején a miniszterelnök nemcsak a brit, de a szerb kormányfőnél is gyengébb volt, hiszen velük ellentétben a miniszterek feletti autoritása is korlátozott volt.¹⁵⁹

¹⁵⁸ A brit és olasz típust lásd részletesebben Körösi – Tóth – Török 2005: 418–422.

¹⁵⁹ Az ún. második köztársaság idejére – különösen a Berlusconi kabinetek és a Monti-kormány hivatali idejére – a miniszterelnök sokkal erősebb lett, mely mögött nemcsak a kormányfők személyiségében meghúzódó okok vannak, hanem a választási szabályok és kampányok átalakulása is megtalálható.

Kormány és parlament viszonyában is a brit kormány a legerősebb; a brit „vitaparlament” ugyanis az erőteljes „munkaparlamenti” vonásokkal bíró olasz parlamenttel szemben jóval gyengébb intézmény, a kormány erőteljesebben uralja a törvényhozási eljárást. A szerb és a horvát parlament a házszabályban rögzített törvényhozási eljárás keretében – a brithez hasonlóan – sok jogosítványt biztosít a kormány számára. A szerb Nép képviselőház gyakorlati működése a „vitaparlament” jellemzőivel mutat hasonlóságot; a szerb kormány tevékenységét azonban korlátozza az alkotmány és az alkotmánybíróság, így közepes jellemzővel bír. A horvát *Sabor* viszont már a „munkaparlament” jellemzőivel mutat hasonlóságot, habár a kormány tevékenységét korlátozza az alkotmány és az alkotmánybíróság, így közepes jellemzővel bír.

A pártrendszer hatását vizsgálva Szerbia az olasz rendszer jellemzőivel rendelkezik, míg a 2000-es évek horvát kabinetjei a brit és az olasz típus között helyezkedik el. A brit kormány, a kétpártrendszer következtében egypárti, és a pártvezetőből lett miniszterelnök a parlamenti frakciót is szorosan uralja. Az olasz miniszterelnök azonban gyakran nem a legnagyobb párt vezetője, hanem a kormánykoalíciót alakító rivalizáló pártvezérek „kompromisszumos” jelöltjeként egy-egy másodvonalbeli, gyenge pártbázissal rendelkező politikus – nemritkán technokrata – a legnagyobb vagy valamelyik kisebb kormánypártból. Az első három szerb miniszterelnök és az utolsó négy horvát kormányfő – a német és magyar rendszerhez hasonlóan – a koalícióban részt vevő legnagyobb kormánypártok vezetői voltak, addig az utolsó szerb kormányfő az olasz típus jellemvonásainak feleltethető meg teljes mértékben.

A szerb és a horvát kormány politikai kohéziója a pártrendszer hatásaként gyökeresen eltér a politikailag egységes, miniszterelnöki kormánnyal rendelkező brit kormány és a fragmentált miniszteri kormányzattal bíró olasz megoldás között. A gyakorlatban a szerb kormány az olasz példával mutat rokonságot, míg a horvát kabinet a két típus között helyezkedik el.

A jogalkotási rendszer szerepét vizsgálva a szerb és a horvát kormány helyzete a brit és az olasz ideáltípus között található, tehát közepes erősségű. A brit kormány parlament feletti kontrollja igen erős, míg az olasz törvényhozás esetében Európa egyik legerősebb bizottsági rendszere és a fegyelmezetlen pártfrakciók ezt lehetetlenné teszik. A szerb kormány a gyakorlatban ki tudja használni a törvényhozás vitaparlamenti jellegét, míg a horvát kabinet a munkaparlamenti jellemvonást; a szerb kormánypártok több-kevesebb sikerrel törekednek a frakciófegyelem betartására, míg Horvátországban ez nem okoz már problémát. A szerb és a horvát kormány helyzetét tovább gyengíti, hogy meghatározott témák a törvényhozás kizárólagos jogkörébe tartoznak, ezzel tovább gyengítve a kormány jogalkotási helyzetét.

A kormány kohéziója összefügg a kormányfő autoritásával és mandátumának jellegével is. A brit miniszterelnök helyzetét erősíti az elnyert kormányfői mandátum jellege: a kialakult kétpártrendszer és a pártvezetők közti direkt választási küzdelem következtében szinte közvetlenül a választóktól nyert felhatalmazással rendelkezik az ország kormányának vezetésére. A szerb kormányfő mandátuma az olaszéval mutat hasonlóságot, mivel személyéről a pártokrácia vezetői döntenek a háttértárgyalások folyamán a közvélemény teljes kizárása mellett. Ez a kialakult „szokás” nagymértékben gyengíti a szerb miniszterelnök legitimációját, mivel személye a választások idején

teljesen ismeretlen. A horvát kormányfő a brit miniszterelnök súlyával rendelkezik, mivel 2000-től egyben a kormányzó párt elnöke is volt.

Olaszországban a kormányzati kohézió nemcsak a politikai, de az adminisztratív–igazgatási koordináció terén is gyenge. A fragmentáltságot ágazati és funkcionális tárcák sokasága növeli, a kormánynak általában 30-nál is több minisztere volt, a döntéshozatal súlypontja az egyes minisztériumoknál van. A kormány, mint testület erőtlen volt az első köztársaság idején, a miniszterelnök kapacitása a kormányzati koordinációra a kormányfői hivatal hatalmas létszáma ellenére is képtelen volt. A brit kormány esetében a döntéshozatali struktúra eltérő volta a koordinációt erősíti. A szerb kormányok meglehetősen sok tagot számláltak ez idáig: első két kabinetnek 32 tagja volt, majd 2004-től 22 fős volt a testület, 2007-ben 25-re bővült a számuk, míg 2008-tól 27 tagú a kormány. Kormányfői hivatal nem létezik, és a Kormányhivatal is nehézkesen tudja ellátni a koordinációs feladatokat, így az egyes miniszterek szabad kezet kapnak az ügyek vitelében. A horvát kormányok kezdetben meglehetősen sok tagot számláltak: a 1990-es évek kabinetjei a tárcák számát 20 körül tartotta, azonban nagy volt a miniszterek fluktuációja, így nem volt ritka, hogy a kormányzat teljes ideje alatt negyven ember is megfordult a kormányban. A 2000 években megfigyelhető, hogy stabilizálni kívánták a kormányt, és 20 alá szorítani a miniszterek számát, mely a koalíciós kormányok ellenére többé-kevésbé sikerült is.

A szerb kabinet és kormányfő pozícióját elemezve arra a megállapításra juthatunk, hogy nemzetközi összehasonlításban az olasz kormányzat jellemzőire hasonlít, míg a horvát kormány a brit és az olasz típus között helyezkedik el. Elmozdulásnak lehetünk tanúi mindkét országban. Szerbia esetében az első négy kabinet – a miniszterelnökök autoritása következtében – közepes erősségűnek számított, míg a Mirko Cvetković vezette kormány már a gyenge, olasz típust testesíti meg; Horvátországban pedig a 2000-es évek változásainak következtében a korábbi gyenge olasz típustól eltérően nemzetközi összehasonlításban erősebb jogosítványokkal rendelkező kabinetek alakultak (5. számú táblázat).

5. számú táblázat: A kormányfői, illetve a kormányhatalom nagysága

Jellemző	Brit	Szerb	Horvát	Olasz
Közjogi–alkotmányos jogkör	+++	++	++	+
Kormány–parlament viszony	+++	++	++	+
Pártrendszer hatása	+++	+	++	+
Kormány politikai kohéziója	+++	+	++	+
Jogalkotási rendszer szerepe	++	++	++	+
Kormányfői mandátum	+++	+	+++	+
Adminisztratív koordináció	+++	+	++	+

Megjegyzés: +++=nagy, illetve erős; ++=közepes; +=kicsi, illetve gyenge.

Forrás: a szerző munkája

5. ÁLLAMFŐ

5.1. Az államfők és a kormányformák viszonya

Az államfői hatalom erősségére, politikai szerepére három tényező van kihatással: a történelmi körülmények, az alkotmányos jogkörök és a tisztség elnyerésének módja.¹⁶⁰ Azokban az országokban tekinthető az államfő jelentős szereplőnek, ahol nem alakult ki a történelem során negatív tapasztalat az erős egyszemélyi államfői hatalommal szemben, az alkotmány széles jogosítványokat biztosít számára, valamint közvetlen választással nyeri el hivatalát. Azokban az országokban viszont, ahol a múltban kialakult az erős államfői hatalommal szembeni félelem, az alkotmányos jogkörök szűkre vannak szabva, továbbá örökletes módon vagy közvetett választással kerül a tisztségébe az államfő, általában gyenge hatáskörrel rendelkező államfőket találunk.

A modern félelnöki rendszerekben, így 1990 és 2001 között Horvátországban, és jelenleg Szerbiában is, a végrehajtó hatalom dualizmusa valósul meg, mivel a kormányfő mellett a köztársasági elnök is meghatározó befolyással bír. Parlamentáris rendszerben az államfő alkotmányos és politikai szerepe elsősorban a parlamenti ciklus lejártakor, kormányváltáskor vagy politikai patthelyzetekben van. Azonban az államfő osztatja fel a parlamentet, írja ki a választásokat, majd kér fel valakit kormányalakításra a saját belátása szerint.¹⁶¹ A parlamenti ciklusok közötti időszakban az államfő szerepe alkotmányjogilag szimbolikus, reprezentatív lenne, tehát az államfő nem ellensúlya a kormánynak, viszont a gyakorlatban az államfők kihasználva a nemzetközi kapcsolatokban számukra biztosított önállóságot kiterjesztően értelmezik funkciójukat.¹⁶²

A parlamentáris köztársaságok politikai logikája szerint a parlamenti választásokon győztes párt általában nemcsak a miniszterelnöki, de a köztársasági elnöki pozíciót is megszerzi.¹⁶³ Szerbiában, a gyakorlatban a mandátum időtartama miatt előfordulhat, hogy a köztársasági elnök és a kormány eltérő párt(szövetség) támogatásával rendelkezik. Horvátország esetében 2000-től ennek az ellenkezője volt megfigyelhető, mivel mind Stjepan Mesić, mind Ivo Josipović egy-egy ellenzéki párt vezetőjének számított megválasztásuk idején. A gyakorlatban a köztársasági elnök és a kormány eltérő párt támogatásával rendelkezett 2011. december 13-ig.

¹⁶⁰ Lásd Körösenyi – Tóth – Török 2005: 553.

¹⁶¹ Uo. 554.

¹⁶² Ennek leginkább Szerbiában lehetünk tanúi, mely következtében „kvázi” félelnöki kormányforma működik.

¹⁶³ Lásd Körösenyi – Tóth – Török 2005: 555.

5.2. Alkotmányos jogkörök

A szerb és a horvát köztársasági elnök alkotmányos jogköreit és funkcióit négy csoportba sorolhatjuk aszerint, hogy milyen mértékű önállósággal rendelkezik az egyes területeken.

1. Az első csoportot a reprezentatív és szimbolikus funkciók alkotják. A köztársasági elnök jelképezi a Szerb Köztársaság állami egységét, továbbá ellátja az ország belső és külső képviselését.¹⁶⁴ Reprezentálja a szerb államot állami ünnepeken, a nemzetközi kapcsolatokban, de a kormányzásban nem vesz részt közvetlenül.
2. A „rendkívüli” hatáskörök a szerb alkotmányban több közjogi szereplő – államfő, házelnök, kormányfő – között vannak megosztva. Amikor a szerb népképviselőház nem tud összeülni, a rendkívüli állapot kihirdetéséről szóló határozatot a köztársasági-, a házelnök és a kormányfő együttesen hozza meg, a Népképviselőházra is érvényes feltételek mellett.¹⁶⁵ Amikor a népképviselőház nem tud összeülni, a kormány rendeletet hozhat az emberi és kisebbségi jogoktól eltérő intézkedések foganatosításáról, a köztársasági elnök ellenjegyzésével.¹⁶⁶ A hadiállapot kihirdetéséről szintén az államfő, a kormányfő és a házelnök dönt, amennyiben a parlament akadályoztatva van,¹⁶⁷ valamint ekkor az emberi és kisebbségi jogok korlátozásáról is a három közjogi méltóság együttesen dönt.¹⁶⁸ A köztársasági elnök az alkotmány értelmében a katonaság parancsnoka, Szerbia hadseregének tisztjeit önállóan nevezi ki, mozdítja elő őket és menti fel tisztségükből. Horvátországban a „rendkívüli” hatásköröket a horvát alkotmányban az államfőre bízták. Amennyiben a *Sabor* nem tud összeülni, a rendkívüli állapot kihirdetéséről szóló rendeletet a köztársasági elnök hozza meg, a miniszterelnök ellenjegyzésével.¹⁶⁹ Amikor a népképviselőház nem tud összeülni, a kormány rendeletet hozhat az parlament hatáskörébe tartozó rendkívüli eseményekkel összefüggő témákban.¹⁷⁰ Fontos megszorítás, hogy a *Sabor* legközelebbi ülésén meg kell erősíteniük a képviselőknek az így elfogadott rendeleteket és határozatokat. A köztársasági elnök az alkotmány értelmében a katonaság parancsnoka, Horvátország Hadseregének tisztjeit önállóan nevezi ki, mozdítja elő őket és menti fel tisztségükből.
3. A harmadik csoportba azok a feladatkörök tartoznak, amelyek a demokratikus intézményrendszer normális működésének egyes periodikusan visszatérő helyzeteihez kötődnek, mint például a parlamenti ciklusváltáskor, illetve a kormányalakításkor, és váltáskor meglévő jogkörök. A szerb és a horvát köztársasági elnök szerepét közjogilag szűkíti az, hogy a miniszterelnököt nem az

¹⁶⁴ Szerbia alaptörvényének 111. és 112. szakasza, továbbá *Ustav Republike Hrvatske* član 94.

¹⁶⁵ Szerbia alkotmánya 200. szakasz, 5. bekezdés

¹⁶⁶ Uo. 200. szakasz, 6. bekezdés

¹⁶⁷ *Ustav Republika Srbija* 201. član 2. tačka

¹⁶⁸ Uo. 201. član 4. tačka

¹⁶⁹ Horvát Köztársaság alkotmánya, 101. szakasz, 1. bekezdés

¹⁷⁰ Uo. 101. szakasz, 2. bekezdés

államfő nevezi ki (csak felkéri), hanem a parlament választja.¹⁷¹ Azonban a hatáskörük szélesedik is, mivel rendelkeznek a parlament feloszlatásának jogával, valamint a kormánnyal szembeni bizalmi szavazás léte is megnöveli szerepüket. A szerb elnök csak két esetben oszthatja fel a parlamentet az alkotmánnyal és a 2007-ben elfogadott Szerbia köztársasági elnökéről szóló törvény értelmében. Az első esetben az államfő a kormány előterjesztésével összhangban, jogában áll feloszlítani a Népképviselőházat, amennyiben ez indokolt a kabinet részéről. A másik lehetőség, hogy a parlament a megalakulását követő 90 napon belül nem választja meg a kormányt. A horvát alkotmány értelmében az köztársasági elnök köteles együttműködni a kormánnyal külpolitikai kérdésekben. Továbbá miniszterelnöki ellenjegyzéshez kötött az egyes külképviseleteken dolgozó személyek kinevezése is, melyhez parlament illetékes bizottságának hozzájárulása is szükséges.¹⁷² A horvát államfő szerb kollégájához hasonlóan a parlamentet két esetben oszthatja fel az alkotmány 104. szakasza szerint. Egyrészt miniszterelnöki ellenjegyzéssel, ha a kormánytól megvonták a bizalmat, másrészt, ha a benyújtástól számított 120 napon belül nem fogadja el a *Sabor* a költségvetést.

4. A köztársasági elnökök diszkrecionális politikai hatáskörei:
 - a szerb államfő népképviselőháznak előterjeszti az állami tisztségek hordozóit,¹⁷³
 - a szerb köztársasági elnök rendelettel tisztségbe helyezi az ország nagyköveteit,¹⁷⁴
 - a horvát államfő népszavazást kezdeményez,¹⁷⁵
 - a horvát köztársasági elnök törvény-előterjesztési joggal és a kormányülésen részvételi joggal rendelkezik,¹⁷⁶
 - mindkét államfő kinevezi és felmenti a hadsereg katonai parancsnokait,¹⁷⁷
 - kegyelemben részesítenek és kitüntetésekkel adományoznak,¹⁷⁸
 - Vétójoggal rendelkeznek a törvényhozásban. A szerb államfő egyes törvényeket a kézhezvételtől számított 15 napon belül – sürgősségi eljárás esetén hét napon belül – írásbeli indoklással a törvényt újbóli megvitatásra a Népképviselőháznak visszautalhatja; horvát kollégájának erre nyolc nap áll a rendelkezésére (ez az ún. politikai vétó). A szerb rendszerből hiányzik az alkotmányossági vétó intézménye, vagyis az államfő jogszabályt nem küldhet az Alkotmánybírósághoz felülvizsgálatra, míg a horvát köztársasági elnök írásbeli indoklással ezt megteheti.
 - Közjogi megkötés nélkül politikai nyilatkozattételi jog illeti meg mindkét államfőt (pl.: politikai beszédet mondhat).
 - A szerb államfő közvetett módon az alkotmánybírák kinevezésére is kihatással lehet, ugyanis az államfő tíz jelöltet jelöl, akik közül a parlament választja ki az öt leendő alkotmánybíró.

¹⁷¹ *Ustav Republike Hrvatske član 98.*

¹⁷² Uo. 99.

¹⁷³ Szerbia alaptörvénye, 112. szakasz, 4. bekezdés

¹⁷⁴ Uo. 112. szakasz, 5. bekezdés

¹⁷⁵ Horvát Köztársaság alaptörvénye, 98. szakasz, 2. bekezdés

¹⁷⁶ Uo. 102. pontja

¹⁷⁷ Uo. 100. szakasz, 1. bekezdése.

¹⁷⁸ Szerbia alaptörvénye, 112. szakasz, 7. bekezdés és Horvát Köztársaság alaptörvénye, 98. szakasz, 4. bekezdése.

Az államfők saját hatáskörükben a következő jogi aktusokat bocsáthatják ki:

- Elnöki rendelet tartalmazhatja a törvény kihirdetését, a parlament feloszlását, a nagykövetek kinevezését és visszahívását, kitüntetések adományozását és a Szerbiai Hadsereg tisztjeinek kinevezését, előléptetését és felmentését.
- Elnöki határozat tartalmazhatja a parlamenti képviselők választásának kiírását, a miniszterelnök-jelölt személyének előterjesztését, a Köztársasági Elnöki Hivatal főtitkárának kinevezését, az Elnöki Kabinet vezetőjének kinevezését, az elnöki tanácsadók jegyzékét, és egyéb a főtitkárságon dolgozó köztisztviselő kinevezését, mely nem tartozik más jogszabályok kihirdetési rendjéhez.
- Saját illetékessége keretein belül az államfő határozatokat, szabályzatokat, parancsokat, rendelkezéseket és más jogi aktusokat hozhat a törvényekkel összhangban.

5.3. Választás és legitimáció

Szerbiában a Milošević-rezsim lezárulása után fel sem merült, hogy a köztársasági elnök választásának módján változtassanak, továbbra is dominált a szerb politikában megszokott erős perszonalizáció. Az államfő megválasztásáról szóló törvényt először 2004-ben módosították több alkalommal, majd 2007-ben egy új törvényszöveget fogadott el a parlament. Horvátországban a függetlenség elnyerése után, 1992-ben a köztársasági elnök választásáról szóló törvény elfogadásakor szintén erős volt a perszonalizáció, így az államfőt közvetlenül a választópolgárok választották meg. Az államfő megválasztásáról szóló törvényt 1997-ben módosították, mely máig irányadó a választások idején.

Mindkét vizsgált országban a köztársasági elnököt közvetlen választáson, titkos szavazással választják meg a polgárok. A választás napját a házelnök írja ki mindkét országban; Szerbiában 90 nappal a megbízatás lejárta előtt, oly módon, hogy az a választást követő 60 napon belül lezáruljon, míg Horvátországban szintén 60 nappal a megbízatás lejárta előtt, hogy a választást követő 30 napon belül lezáruljon.¹⁷⁹ Elnökjelöltet mindkét országban politikai pártok, azok szövetsége, illetve polgárok csoportjai állíthatnak, melyek legalább tízezer támogató aláírást összegyűjtöttek. Szerbia esetében az államfő-választáson való indulás bejelentését húsz nappal a választás előtt a Köztársasági Választási Bizottságnál kell megtenni, míg Horvátország esetében tizenkét nappal előbb az Állam Választási Bizottságnál. Az államfő megválasztása abszolút többségi választási rendszerben történik.¹⁸⁰ Az első fordulóban csak az a jelölt juthat mandátumhoz, aki a szavazatok több mint felét megszerezte. Ha nem volt ilyen jelölt, akkor 14 napon belül második fordulót kell tartani, és ilyenkor már a relatív többség is elegendő a győzelemhez. A második fordulóba az a két jelölt kerül be, akik az első érvényes fordulóban a legtöbb szavazatot kapták.

¹⁷⁹ *Ustav Republike Hrvatske član 95.*

¹⁸⁰ Dezső – Tóth 2002: 40.

A köztársasági elnök közvetlen választása nagyobb legitimitációt biztosít számára, így a jogköröktől függetlenül nagyobb politikai súlyt és függetlenséget élvez. Az elnök hivatali ideje – a parlament négyéves ciklusától eltérően – öt év mindkét országban, és a tisztségre legfeljebb egyszer választhatóak újra a hivatalban lévő államfők.¹⁸¹ A köztársasági elnök nem láthat el más közéleti megbízatást, és nem végezhet egyéb hivatásos tevékenységet, azonban politikai összeférhetetlenséget nem mond ki a törvény.¹⁸² Az államfő mandátuma a megbízatási idő elteltével, az elnök lemondásával vagy felmentésével szűnik meg.

Szerbiában 1989-től összesen három köztársasági elnököt választottak meg, és további négy időszakban a házelnök helyettesítette a köztársasági elnököt hivatali pozíciójában (6. számú táblázat).

6. számú táblázat: Szerbia államfői

	Köztársasági elnök	Párt	Hivatali idő	Megbízatás
1.	Slobodan Milošević	SPS	1989. május 8. – 1997. július	választás
-	Dragan Tomić	SPS	1997. július – 1997. december	házelnök
2.	Milan Milutinović	SPS	1998. január – 2002. december 29.	választás
-	Nataša Mičić	GSS	2002. december 29. – 2004. február 4.	házelnök
-	Dragan Maršićanin	DSS	2004. február 4. – 2004. március 4.	házelnök
-	Predrag Marković	G17Plus	2004. március 4. – 2004. július 11.	házelnök
3.	Boris Tadić	DS	2004. július 11. –	választás

Forrás: a szerző munkája

Az ország önállósága alatt, 1992-től összesen három köztársasági elnöke volt Horvátországnak (7. számú táblázat).

7. számú táblázat: Horvátország államfői

	Köztársasági elnök	Párt	Hivatali idő	Megbízatás
1.	Franjo Tuđman	HDZ	1992. augusztus 12. – 1999. november 26.	választás
-	Vlatko Pavletić	HDZ	1999. november 26. – 2000. február 2.	házelnök
-	Zlatko Tomčić	HSS	2000. február 2. – 2000. február 18.	házelnök
2.	Stjepan Mesić	HNS	2000. február 18. – 2010. február 18.	választás
3.	Ivo Josipović	SDP	2010. február 18. –	választás

Forrás: a szerző munkája

Az államfők legitimitációjának és választásának tárgyalásakor érdemes megvizsgálni, hogy a többi balkáni országban milyen jellemzőkkel bírnak az államfők (lásd 11. számú melléklet). Első lényeges jellemző, hogy köztársasági államformával bírnak, tehát élükön köztársasági elnök áll. Ennek tisztázása azért fontos, mert ennek következtében választással nyerik el megbízatásukat az államfők. Bosznia–Hercegovina kivételével

¹⁸¹ Szerbia alaptörvényének 116. szakasza és *Ustav Republike Hrvatske član 94.*

¹⁸² Szerbia alaptörvényének 115. szakasza és *Ustav Republike Hrvatske član 95.*

mindenhol öt évre nyerik el mandátumukat az elnökök, és egyszer választhatóak újra. Bosznia esetében a bosnyákok, horvátok és szerbek egy-egy személyt választanak az elnökségbe négy évre, akik nyolchavonta rotálódnak az elnöki poszton. Albániában közvetett módon a parlament kétharmada választja meg az államfőt, csakúgy, mint Koszovóban, ahol a törvényhozás egyharmadát illeti meg ez a jog.¹⁸³ A többi balkáni országban közvetlenül választják meg az államfőt a polgárok, mely megegyezik Szerbia és Horvátország esetével. Szerbia kivételével minden ország alkotmánya deklarálja, hogy az államfő nem lehet tagja egyetlen pártnak sem, így függetlenséget követelnek meg a funkció betöltéséhez.

5.4. Államfői szerepfelfogások és jogkörértelmezések

Szerbiában Milan Milutinović saját bevallása szerint a szocialista párt bukása után sem Milošević-tyel, sem a pártjával nem tartotta fenn a kapcsolatot; továbbá kijelentette: „fél Hágától, önként nem adja fel magát, de ha viszik, akkor nem tanúsít ellenállást”.¹⁸⁴ A 2000 és 2002 decembere közötti elnökségét a túlélés határozta meg; nem törekedett a DOS-szal való nyílt konfrontálódásra, sőt a politikai napirendet sem kívánta uralni. Egyetlen célja az volt, hogy a Hágai Nemzetközi Törvényszék elé minél később kerüljön.

Boris Tadić első elnöksége idején, külpolitikai területen volt igen aktív. Hivatalba lépése után menesztette Szerbia amerikai nagykövetét, a szerb államfők közül elsőként tett látogatást XVI. Benedek pápánál, hogy helyreállítsa a megromlott kapcsolatokat a Vatikánnal; számos ország államfőjével folytatott tárgyalásokat; majd hivatali ideje alatt, 2006-ban vált függetlenné Montenegró, mellyel továbbra is baráti kapcsolatot kívánt fenntartani. A szerb kormánnyal kevés összetűzése támadt, amelyeket azonban háttértárgyalásokon sikerült elsimítaniuk a feleknek. 2008-as újraválasztása után továbbra is a külkapcsolatokban dominált tevékenysége. Az elnökválasztás után azonnal Koszovó függetlenségével kellett számolnia. Az Európai Unió tagállamai mellett Oroszország, Kína vezetőivel fűzte szorosabbra a kapcsolatát; emellett a szomszédos államok közös fellépésére összpontosított, valamint kísérletet tett 2009 tavaszán az „El nem kötelezett országok” szervezetének újjáélesztésére Egyiptomban. A Szerbiai hadsereg főparancsnokaként a hadsereg reformjára koncentrált, aminek következtében többek között eltörölték a sorkatonai szolgálatot. (A szerb államfő szerepfelfogásáról lásd a 12. számú mellékletet).

Horvátország esetében az államfői szerepfelfogások elemzésénél különbséget kell tennünk a kormányzati rendszerek két típusa között, mivel eltérő logika érvényesül bennük. A félelnöki korszakban Franjo Tuđman, mint köztársasági elnök a végrehajtásnak éppúgy a részese volt, mint a miniszterelnök, így kettejük együttműködésén múlt az ország sorsa. Mivel ebben a tíz évben a HDZ volt kormányon, melynek Franjo Tuđman volt egyben az elnöke is, nagymértékű összefonódás volt megfigyelhető, és természetes volt azon jelenség, hogy a

¹⁸³ Megjegyzendő, hogy 2012-es koszovói elnökválasztáson már közvetlenül a polgárok fogják megválasztani a köztársasági elnököt.

¹⁸⁴ Major Nándor: *Szerbia Milošević után I.* Fórum Kiadó, Újvidék, 2006. 154.

köztársasági elnök teljes mértékben támogatta a kormányokat, és nem helyezkedett velük szembe, mivel valójában az ő elképzelései szerint dolgoztak a miniszterelnökök.

A 2000-től kezdődő parlamentáris korszakban megváltozott a maga a logika és az államfők támogatottsága is. Parlamentáris rendszerhez hűen a köztársasági elnököknek reprezentatív, szimbolikus feladatokat írtak elő az alkotmányban, fő hatásköreik a választások idején és a kormányokkal kapcsolatos feladatokat láttak el. Stjepan Mesić a Horvát Nemzeti Párt támogatásával szerezte meg két cikluson keresztül is az államfői méltóságot, azonban egy rövid időszaktól eltekintve ellentétes pártok és pártkoalíciók voltak kormányon. Ez az ellentmondás azonban nem vezetett konfliktushoz sem Stjepan Mesić sem pedig Ivo Josipović megbízatási ideje alatt (lásd 13. számú mellékletet).

ÖSSZEFOGLALÁS

A dolgozat alaphipotézise szerint Szerbia és Horvátország politikai rendszerének több hasonlósága van, mint különbsége.

A két vizsgált ország alkotmányos fejlődését vizsgálva bemutattam, hogy Szerbiában több írott alkotmány is elfogadásra került a függetlenség kikiáltása óta, míg Horvátországban ez váratott magára az Osztrák–Magyar Monarchiában való részvétel miatt. A két ország azonban a huszadik században azonos utat választott és 1918-tól kezdődően közös föderációban éltek, ahol azonos hatalmi viszonyok jellemezték a politikai rendszereiket. Ezen közös „gyökerek” kihatnak a mai alkotmányos tradícióikra is, mely általában megegyezik a balkáni államok rezsimjeinek hagyományaival. Közös hasonlósága a két országnak, hogy a demokratikus államrendszer kiépítése a kétezres évek elején következett be, amikor a korábbi hatalmi rendszert nagymértékben átalakították. Érdekes jelenség szemtanúi lehetünk, mert Horvátországban parlamentáris kormányformára cserélték a korábbi berendezkedést, míg Szerbia esetében „kvázi” félelnöki rendszert hoztak létre. A hatalmi ágak közötti viszonyt ez a különbség nemigen befolyásolja, így a parlamentáris jellemzők vannak túlsúlyban mindkét országban.

Az alkotmányok vizsgálatánál közös vonásként jelent meg, hogy a törvényhozói és a kormányzati tisztséget összeférhetetlennek nyilvánították, a hatalmi ágak és a végrehajtás szereplőinek dualizmusa valósult meg, továbbá a végrehajtás domináns mindkét politikai rendszerben. Felelősségi kérdésekben eltérő szabályozás jelent meg, mivel a horvát kormányok az államfőnek is felelnek munkájukért, a szerb kormányfőnek viszont parlament-felosztási joga is van. További különbséget jelöl, hogy a szerb kormányfő nem emelkedik ki a kabinetből, míg horvát kollégája igen. A frakciófegyelem is eltérően van jelen a törvényhozásokban, továbbá a kisebbségi vétő intézménye a horvát ellenzéknek megadatott, míg Szerbiában nem.

A parlamenttel szembeni hatalmi ellensúlyok közül az alkotmánybíróságok hasonló hatáskörrel vannak jelen. A közvetlen demokrácia eszközeként a népszavazás mindkét nemzetet megilleti, azonban Szerbia polgárait ezen felül a népi kezdeményezés és a törvény-előterjesztés joga is megilleti. A jegybank és az államfő ellensúlyi szerepe egyaránt háttérbe szorult. Az ombudsmani rendszernél megfigyelhető, hogy amíg Szerbiában háromszintű biztosi rendszert állítottak fel (köztársasági, tartományi, helyi szint), addig Horvátországban egyetlen országos hatáskörrel bíró polgárjogi biztos tevékenykedik.

A második fejezetben a választási rendszerek összehasonlítására törekedtem. Szerbiában és Horvátországban is azonos módon a köztársasági elnök írja ki a parlamenti választásokat, és azonos idő alatt kell lebonyolítani őket mindkét országban. A választókerületek kialakítása eltérően alakul, mivel Szerbia egyetlen országos választókerületet alkot, míg Horvátországot tíz kerületre osztották. Mindkét országban zárt pártlistás szavazás van érvényben, ahol a polgárok pártokra szavazhatnak; a kisebbségek parlamenti részvétele pedig eltérő módon, de szabályozva van. Az országos választási bizottságok tagjait eltérő módon választják meg, de feladataik azonosak. Az arányos választási rendszerek következtében mindkét vizsgált országban fragmentált parlamentek jönnek létre, megnehezítve a kormányzást.

A törvényhozások jellemzésénél megfigyelhető, hogy a lakosságszámnak megfelelően próbálták szabályozni a képviselői helyek számát, így Szerbiában 250, míg Horvátországban 151 honatya van jelen a parlamentben. A képviselőházak hatáskörei megegyeznek, a döntéshozatali módoknál tapasztalható különbség. Szerbia esetében csupán egyszerű és abszolút többségi szabályok élnek, míg Horvátországban organikus törvények is léteznek, amelyek elfogadásához és megváltoztatásához az összes honatya kétharmadának a szavazata szükséges. A parlamenti tisztségeket vizsgálva: az alelnökök száma közel azonos, és mindkét országban létezik a parlamenti titkári tisztség. A kormány ellenőrzését szolgáló intézmények mindkét országban adottak, így a bizalmatlansági indítvány, a bizalmi szavazás (kormánnyal vagy miniszterrel szemben), továbbá az interpelláció intézménye is, mely szintén bizalmi szavazást vonhat maga után. A kormányok feletti nem szankcionális eszközök szintén azonosak, így a politikai nyilvánossággal, a kormány-jelentéssel, a költségvetés ellenőrzésével és az ombudsmani munkával lehet ellenőrzést gyakorolni a kabinet felett.

A kormányok összehasonlításának megfigyelhető, hogy a kabinetek belső közjogi struktúrája azonos – a kormányfőből, több alelnökből, a miniszterekből és a tárca nélküli miniszterekből állnak –; továbbá Szerbiában még megjelent az első miniszterelnök-helyettesi pozíció is. A kabinetek hatáskörei megegyeznek egymással. A szerb és a horvát kormány adminisztratív feladatainak ellátására létrehozták a kormányhivatal intézményét, melynek ezután több szervet is alárendelnek. A miniszterelnök-választás folyamata azonos mindkét vizsgált országban. Fontos megemlíteni, hogy a kétezres rendszerváltásokat követően a választási rendszer függvényében mindig koalíciós kormányzás zajlott az országokban, amely megnehezítette az ország kormányozhatóságát. A kormányfők közjogi–politikai lehetőségeit vizsgálva megállapítható, hogy mindkét országban a vezető típusból elmozdulást történt; Szerbiában szimbolikus szerepbe kényszerült a miniszterelnök, míg a horvátoknál lavírozni kényszerül a koalíciós kormányok miatt. A kormányok és a miniszterelnökök nemzetközi összehasonlításánál megállapítottuk, hogy míg a szerb kormányzat a gyenge olasz típusba tartozik, addig a horvát kabinet a brit és az olasz modellek között helyezkedik el erősségét tekintve. Érdekes az a jelenség, hogy megcserélődött a két országban a kabinetek szerepe, így a korábban gyenge horvát kormányzat a kétezres években megerősödött, míg a korábbi közepes szerb autoritású miniszterelnökökből mára gyenge kormányfő lett.

A szerb és a horvát államfő alkotmányos jogkörei megegyeznek, így azonos jogosítványokkal rendelkeznek a reprezentatív feladatok területén, a rendkívüli helyzetekben, a kormányváltások idején; némi eltérés a diszkrecionális jogköröknél

figyelhető meg. Az államfőket mindkét országban közvetlenül a polgárok választják, mely megerősíti legitimitásukat a politikai rendszer hatalmi viszonyaiban. Az államfőknél szembeötlő hasonlóság, hogy az 1990-es évektől napjainkig mindkét országban három választott elnök volt hivatalban; azokban az időkben, amikor nem volt választott államfő, a házelnökök látták el ideiglenesen a köztársasági elnöki feladatokat. Az államfők szerepfelfogása szintén hasonlóságot mutatott a vizsgálat folyamán, mivel kivétel nélkül mindegy köztársasági elnök szimbolikus szerepfelfogással élt a megbízási ideje alatt.

A fentebb megfogalmazottak összefoglalásban szereplő jellemzőkkel alá kívántam támasztani az alapfelvetésem, miszerint Szerbia és Horvátország mai politikai rendszere hasonlít egymásra és többnyire azonos jellemzőkkel bírnak. A kitűzött célt, úgy vélem, sikeresen elértem és bizonyítást nyert a rendszerbéli azonosság meghatározása.

HIVATKOZOTT IRODALOM

Könyvek

- Bideleux, Robert–Jeffries, Ian: *The Balkans. A Post-Communist History*. Rutledge, London, 2007.
- Dezső Márta – Tóth Zoltán: *Választás és választási eljárás*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2002.
- Gallai Sándor – Török Gábor (szerk.): *Politika és politikatudomány*. Aula Kiadó, Budapest, 2005.
- Kardos József – Simándi Irén: *Európai politikai rendszerek*. Osiris Kiadó, Budapest, 2004.
- Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor (szerk.): *Magyar politikai rendszer*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005.
- Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I*. Osiris Kiadó, Budapest, 2007.
- Major Nándor: *Szerbia Milošević után I.*, Fórum Kiadó, Újvidék, 2006.
- Mezey Barna – Sente Zoltán: *Európai parlamentarizmus és alkotmánytörténet*. Osiris, Budapest, 2003.
- Mény, Yves: *Government and Politics in Western Europe*. Oxford, Oxford University Press. 1991.

Tanulmányok

- Ördögh Tibor: Szerbia ombudsmani rendszere. In: Antall Attila (szerk.) *Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar Doktori Iskoláinak III. Konferenciája (2012. április 20.)*, ELTE-ÁJTK, Budapest, 2012.
- Szilágyi Imre: *A szerb alkotmánytervezet*. Teleki László Intézet Külpolitikai kutatások központjának hírlevele 2006/17.

Dokumentumok

- A Köztársasági Választási Bizottság alkotmány-referendumról szóló határozata. Forrás: http://www.rik.parlament.gov.rs/latinica/propisi_frames.htm
- About the Court/Institution/Position*. Forrás: <http://www.us-rs.si/en/about-the-court/institution/>
- About the Court/Justice*. Forrás: <http://www.ustavnisudcg.co.me/engleska/sudijee.htm>
- Az albán alkotmánybíróságról szóló törvény. Forrás: <http://www.gjk.gov.al/>

Constitution of Bosnia and Hercegovina, Article VI: Constitutional Court. Forrás: http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_engl.pdf

Constitution/VIII: The Constitutional Court. Forrás: <http://www.us-rs.si/media/full.text.of.the.constitution.full.text.pdf>

Constitutional Court history.
Forrás: <http://www.ustavnisudcg.co.me/engleska/istorijate.htm>

History. Forrás: <http://www.gjk-ks.org/?cid=2,2> (Letöltve: 2012. 01.23.), Horvát Köztársaság Alkotmány. Forrás: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/232289.html>

Human Rights Ombudsman Law. Forrás: <http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/ustava-zakoni/zakon-o-varuhu-clovekovih-pravic/?L=6>

Izborni model 1990. Forrás: <http://www.izbori.hr/izbori/ip.nsf/WPDS/173A719E86F172E2C12574480031B71E?open&1>

Izborni model 1992. Forrás: <http://www.izbori.hr/izbori/ip.nsf/WPDS/D5D49970540882A2C12574480031D759?open&1>

Izborni model 1995. Forrás: <http://www.izbori.hr/izbori/ip.nsf/WPDS/135D1DC42BAFD07DC12574480031F790?open&1>

Izborni model 1999. Forrás: <http://www.izbori.hr/izbori/ip.nsf/WPDS/97D6046B0F6D97C2C1257448003211C9?open&1>

Jovan Đorđević: A Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság új alkotmányának alapvető jellegzetességei. Forrás: http://adattar.vmmi.org/cikkek/1629/letunk_1975.05-06_02_jovan_a_jszszk.pdf

Law on Amendments to the law on ombudsman for human rights of Bosnia and Hercegovina. Forrás: <http://www.ombudsmen.gov.ba/materijali/o%20nama/lawonlawomb.pdf>

Leadership. Forrás: <http://www.varuh-rs.si/o-instituciji/vodstvo/?L=6>

Mandate. Forrás: http://www.ombudsman.mk/ombudsman/EN/about_the_ombudsman/mandate.aspx

Misija Istitucija Ombudsmana. Forrás: <http://www.ombudspersonkosovo.org/new/?id=1,54,54,54,s>

Népi ügyvédről szóló törvény (*Halk Avukati Yasasi*) Forrás: http://www.ombudspersonkosovo.org/new/img/images/content/other/454056_Ligji_per_%20Avokatin_%20e_%20Popullit_%20LIGJI_%20Nr_%2003-L-195%28turkish%29.pdf

O Saboru. Forrás: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=351>

O Sudu. Forrás: <http://www.ccbh.ba/srp/article.php?pid=1171&kat=603&pkat=609>

Organizational chart of the Constitutional Court. Forrás: http://www.gjk-ks.org/repository/docs/organogrami_gjk_ang.pdf

People's Advocate/Legal Base. Forrás: <http://www.avokatipopullit.gov.al/?p=849&lang=en>

Poslovnik Hrvatskoga sabora Forrás: http://www.poslovniforum.hr/zakoni/poslovnik_hrvatskog_sabora.asp

Potpredsjednici Hrvatskoga sabora. Forrás: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=1791>

Rezultati izjašnjavanja. Forrás: http://www.rik.parlament.gov.rs/latinica/propisi_frames.htm

Szerb Köztársaság Alkotmánya. Forrás: <http://www.zenta-senta.co.rs/doc/20061226alkotmanyhu.pdf>

Službeni nepotpuni rezultati državnog referenduma. Forrás: <http://www.izbori.hr/2012Referendum/rezultati/rezultati.html>

The People's Ombudsman Act. Forrás: <http://www.ombudsman.hr/en/regulation/121-the-peoples-ombudsman-act.html>

Uredi Vlade. Forrás: http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/o_vladi_rh/uredi_vlade

Ustav Republike Srbije. Forrás: http://www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav.php

Ustavni Sud Srbije. Forrás: http://www.ustavni.sud.sr.gov.yu/sastav/lat_index.php

Ustavni Sud Srbije. Forrás: http://www.ustavni.sud.sr.gov.yu/sudska_praksa/lat_bilteni.php

Varga Áron – Boros Tamás: Így alkotmányoztak ők. *Policy Solutions*, 2011. január
Forrás: <http://www.policysolutions.hu/userfiles/elemzesek/%C3%8Dgy%20alkotm%C3%A1nyoztak%20%C5%91k.pdf>

Za Ustavnog sud/Istorijat. Forrás: <http://www.constitutionalcourt.mk/domino/WEBSUD.nsf>

Za Ustavnog sud/Sostav i organizacija. Forrás: <http://www.constitutionalcourt.mk/domino/WEBSUD.nsf>

Zakon o državnom izbornom povjerenstvu. Forrás: <http://www.zakon.hr/z/354/Zakon-o-dr%C5%BEavnom-izbornom-povjerenstvu>

Zakon o izboru narodnih poslanika u Narodnu Skupština Republike Srbije. Forrás: <http://www.transparentnost.org.rs/dokumenti/2905zoinp-d04.html>

Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor. Forrás: <http://www.zakon.hr/z/355/Zakon-o-izborima-zastupnika-u-Hrvatski-sabor>

Zakon o Ustavnom Sudu Republike Srbije. Forrás: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/sr-Latn-CS/72-100030/zakon-o-ustavnom-sudu>

Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Forrás: http://www.ombudsman.co.me/docs/izvjestaji/Zakon_o_zastitniku_ci_ljudskih_prava_i_sloboda_Crne_Gore.pdf

19. *Svibnja - Referendum o hrvatskoj samostalnosti.* Forrás: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=1767&sec=461>

Egyéb

Franjo Gregurić. Forrás: <http://www.posluh.hr/letica2005/pleme/gregurich-10.htm> (Letöltve: 2012.04.02.),
 Hrvoje Šarinić. Forrás: <http://www.biografije.org/sarinic.htm> (Letöltve: 2012.04.02.),
Imenik Vlade Republike Srbije.
 Forrás: <http://www.srbija.gov.rs/pages/article.php?id=67236>
 (Letöltve: 2012.03.16.),

Módosította alkotmányát Horvátország az EU-csatlakozás miatt,
www.euractiv.hu (Letöltve: 2011.11.28.),
 Nikica Valentić, *Životopis*.
 Forrás: http://savjest.com/duznosnik.php?s_osoba_id=3369&title=duznosnici:duznosnik:nikica-valentic (Letöltve: 2012.04.02.),
Predsednik Vlade i ministar finansija, Mirko Cvetković.
 Forrás: <http://www.srbija.gov.rs/vlada/predsednik.php>
 (Letöltve: 2012.04.02.),
Tko je Jadranka Kosor?
 Forrás: <http://www.index.hr/forum/5/politika/tema/284219/tko-je-jadranka-kosor.aspx> (Letöltve: 2012.04.02.),
 Való Világ. A parlamenti képviselők nem akarnak ülésezni televíziós közvetítés nélkül. Forrás: http://www.magyarsoz.com/fex.page:2009-01-28_Valo_vilag.bot (Letöltve: 2009.01.30.),
Zlatko Mateša se kandidirao za predsjednika HOO-a.
 Forrás: <http://www.index.hr/sport/clanak/zlatko-matesa-se-kandidirao-za-predsjednika-hooa/405836.aspx> (Letöltve: 2012.04.02.),
Zločin i kazna. Životopis Josipa Manolića.
 Forrás: <http://www.hrvatskipolitickiuznici.hr/novosti/zlo-in-i-kazna-ivotopis-josipa-manoli-a-3.html> (Letöltve: 2012.04.02.),
 Zoran Živković–*Biografija*. Forrás: <http://poznati.info/zoran-zivkovic-biografija/>
 (Letöltve: 2012.04.02.).

MELLÉKLETEK

1. számú melléklet: Alkotmányos és kormányzati tradíciók

Szerbia	Horvátország
1869: első kartális alkotmány	1102-1918: Magyarország (Habsburg Birodalom, OMM),
1888: Milán fejedelem abszolutista alkotmánya	
1901: I. Sándor	
1921: SZHSZ Királyság	1921: SZHSZ Királyság (közjogi különállása megszűnik), Jugoszlávia
1931: II. Sándor	
1946: szocialista alkotmány (1963, 1974)	
1990: Milošević alkotmánya	1990: demokratikus alkotmány (2000-es módosítás)
2006: demokratikus alkotmány	

Forrás: a szerző munkája

2. számú melléklet: A posztjugoszláv térségben folyó alkotmányozások összehasonlítása

Népszavazással megerősítve	Parlamenti megerősítés által	Speciális módon elfogadva
Albánia (1998)	Horvátország (1990)	Bosznia-Hercegovina (1995) (Daytoni megállapodás 4. számú melléklete)
Szerbia (2006)	Szlovénia (1991)	
	Macedónia (2001)	
	Montenegró (2007)	
	Koszovó (2008)	

Forrás: a szerző munkája

3. számú melléklet: A régióbeli alkotmánybíróságokról

Ország	Alapítás éve	Tagok száma	Megbízatás ideje	Megválasztás módja
Szerbia	1963 (2006)	15	9 évre	5 főt a parlament, 5 főt az államfő és 5 főt a Szerbiai Semmítőbíróság ¹⁸⁵
Horvátország	1963 (1990)	13	8 évre	Parlament választja.
Albánia	1992	9	9 évre (3 évente 1/3-a rotálódik)	Parlament jóváhagyásával az államfő nevezi ki.
Montenegró	1963 (1992)	6	3 évre	Államfő választja.
Bosznia és Hercegovina	1963 (1995)	9	5 évre	4 főt a Föderáció, 2 főt a Szerb Köztársaság, 3 főt az Európai Emberi Jogok Bíróságának elnöke nevez ki.
Macedónia	1963 (1991)	9	9 évre	Parlament választja.
Szlovénia	1963 (1991)	9	9 évre	Parlament javaslatára az államfő nevezi ki.
Kosзовó	1963 (2001)	9	n.a.	n.a.

Forrás: a szerző munkája

¹⁸⁵ A Népképviselőház öt bírót a köztársasági elnök által javasolt 10 jelölt közül választ meg, a köztársasági elnök az Alkotmánybíróság öt bíróját a Népképviselőház által javasolt 10 jelölt közül nevezi ki, míg a Legfelsőbb Semmítőbíróság általános értekezlete öt bírót az Igazságszolgáltatási Tanács és az Állami Ügyészi Tanács együttes ülésén javasolt 10 jelölt közül választ. Minden előterjesztett jelölt-listáról megválasztott jelöltek közül egynek az autonóm tartományokból kell lennie.

4. számú melléklet: A régióbeli ombudsmanok összefoglalása

Ország	Létrehozatal ideje	Biztosok száma	Hatáskörök	Megbízatás módja/ideje	Megjegyzés
Albánia	1999	1	– emberi jogok	n.a.	Országos szint
Bosznia	n.a.	3	<ul style="list-style-type: none"> – gyermek jogok, – nemzeti, vallási, egyéb kisebbségi jogok, – gazdasági, szociális, kulturális jogok, – politikai és polgári jogok, – diszkrimináció elleni, – szabadságvesztéssel sújtottak ügyei, – fogyatékkal élők jogai 	6 évre	n.a.
Montenegró	n.a.	1+3 helyettes	– emberi jogok	6 évre	Országos szint
Macedónia	1997	1	– emberi jogok	8 évre	Országos szint
Koszovó	2000	1+5 helyettes	– emberi jogok	5 évre parlament többsége	Országos szint
Szlovénia	1993	n.a.	– emberi jogok	6 évre parlament 2/3-a	Országos szint
Horvátország	1992	1+3 helyettes	– emberi jogok	8 évre parlament többsége	Országos szint
Szerbia	2006.	1+4 helyettes	<ul style="list-style-type: none"> – gyermekek jogai, – nemzeti kisebbségek jogai, – esélyegyenlőség és fogyatékkal élők jogai, – szabadságvesztéssel sújtottak ügyei 	5 évre parlament többsége	Országos szint
	2002	1+5 helyettes	u.a.	6 évre Vajdaság Képviselőházának 2/3-a	Tartományi szint
	2002-től	16 községben	–	Községi Képviselő Testület többsége	Helyi önkormányzati szint

Forrás: a szerző munkája

5. számú melléklet: A régióbeli parlamentek jellemzői

Ország	Kamarák száma	Elnevezés	Képviselők száma	Megválasztás módja	Mandátum ideje	Bejutási küszöb (%)
Szerbia	egykamarás	Népkepviseelőház	250	arányos v.r.	4	5
Horvátország	egykamarás	<i>Sabor</i>	151	arányos v.r.	4	5
Szlovénia	szimmetrikus kétkamarás	Állami Gyűlés	90	arányos v.r.	4	4
		Államtanács	40	elektori testület	5	-
Bosznia–Hercegovina	kétkamarás	Képviselőház	42	arányos v.r.	4	-
		Népek Háza	15	delegálás	4	-
Montenegró	egykamarás	Parlament	81	arányos v.r.	4	-
Koszovó	egykamarás	Parlament	120	választás, delegálás	4	-
Albánia	egykamarás	Parlament	140	vegyes	4	2,5 (4)
Macedónia	egykamarás	Parlament	120	vegyes	4	-

Forrás: a szerző munkája

6. számú melléklet: Szerb parlamenti tisztségviselők (2000–2012)

Tisztség	2001–2003	2004–2007	2007–2008	2008–
Elnök	Dragan Maršićanin (DSS) (2001) Nataša Mičić (GSS) (2002–2004)	Dragan Maršićanin (DSS) (2004. febr.–márc.) Predrag Marković (G17 Plus) (2004–2007)	Tomislav Nikolić (SRS) (2007, 5 nap) Oliver Dulić (DS) (2007–2008)	Slavica Đukić-Dejanović (SPS) (2008–)
Alelnökök	Gordana Čomić (DS) (2001–2003) Nataša Mičić (GSS) (2001) Rodoljub Šabić (Socijaldemokracija) (2001–2003) Ljubiša Maravić (SPS) (2001–2003)	Predrag Marković (G17 Plus) (2004) Vojislav Mihajlović (SPO) (2004–2007) Gordana Pop-Lazić (SRS) (2004–2007) Stefan Zankov (SRS) (2004–2007) Zoran Anđelković (SPS) (2004–2007)	Aleksandar Vučić (SRS) (2007–2008) Miloš Aligrudić (DSS) (2007–2008) Ivica Dačić (SPS) (2007–2008) Nataša Jovanović (SRS) (2007–2008) Milutin Mrkonjić (SPS) (2007–2008) Radojko Obradović (DSS) (2007–2008)	Nataša Jovanović (SRS) (2008–) Nikola Novaković (G17 Plus) (2008–) Radojko Obradović (DSS) (2008–) Gordana Čomić (DS) (2008–) Božidar Delić (SNS) (2008–) Judita Popović (LDP) (2008–)
Titkár	Gergije Marić (2001–2003)	Marko Danilović (2004–2008)		Veljko Odalović (2008–)

Forrás: a szerző munkája

7. számú melléklet: A horvát parlamenti tisztségviselők (1990-2011)

	1990-1992	1992- 1995	1995-2000	2000-2003	2003-2008	2008-2011
Elnök	Žarko Domljan (HDZ)	Stjepan Mesić (HDZ) (1992-1994) Nedjeljko Mihanović (HDZ) (1994-1995)	Vlatko Pavletić (HDZ)	Zlatko Tomčić (HSS)	Vladimir Šeks (HDZ)	Luka Bebić (HDZ)
Alelnökök	n.a.	n.a.	n.a.	Mato Arlović (SDP) Zdravko Tomic (SDP) Baltazar Jalšovec (LIBRA) Ivica Kostović (HDZ) Vlatko Pavletić (HDZ)	Luka Bebić (HDZ) Darko Milinović (HDZ), Đurđa Adlešić (HSLs) Mato Arlović (SDP) Vesna Pusić (HNS)	Vladimir Šeks (HDZ) Ivan Jarnjak (HDZ) Josip Friščić (HSS) Željka Antunović (SDP) Neven Mimica (SDP)

Forrás: a szerző munkája

8. számú melléklet: A balkáni régió kormányainak jellemzői

Ország	Kormányforma	Megbízatási idő	Kormánytagok (helyettesek) száma	Miniszterelnök (megválasztás éve)
Szerbia	„kvázi” félelnöki	4 év	17 tag (1 első min.elnök-helyettes)	Mirko Cvetković, 2008– (függ.)
Horvátország	parlamentáris	4 év	22 tag (4 alelnök)	Zoran Milanović, 2011– (Szoc.Dem. Párt)
Szlovénia	parlamentáris	4 év	12 tag (3 alelnök)	Janez Janša, 2012– (Szoc.Dem. Párt)
Bosznia–Hercegovina	félelnöki	4 év	10 tag	
Montenegró	félelnöki	4 év	19 tag (2 alelnök)	Igor Lukšić, 2010– (Szoc.Dem. Párt)
Koszovó	parlamentáris	4 év	20 tag (1 első min.elnök-helyettes, 5 min.elnök-helyettes)	Hashim Thaçi, 2008– (Demokrata Párt)
Albánia	parlamentáris	4 év	16 tag (1 min.elnök-helyettes)	Sali Berisha, 2005– (Demokrata Párt)
Macedónia	parlamentáris	4 év	23 tag (4 min.elnök-helyettes)	Nikola Gruevski, 2006– (Demokrata Párt)

Forrás: a szerző munkája

9. számú melléklet: A szerb miniszterelnökök karrierútja

Név	Párt-támogatás	Életkor* (születési év)	Párttag	Végzettség	Karrierút
Zoran Đinđić	DS	49 (1952)	Igen, pártelnök (1994–2001)	1974 – Belgrádi Egyetem: Filozófia szak; 1979– Németország: filozófia doktora	A DS alapítója, pártelnök; parlamenti képviselő; Belgrád főpolgármestere.
Zoran Živković	DS	43 (1960)	Igen, pártelnök (2001–2003)	Belgrádi Egyetem: Közgazdász	DS-tag, parlamenti képviselő Niš polgármestere.
Vojislav Koštunica	DSS	60 (1944)	Igen, pártelnök (1992–)	1966 – Belgrádi Egyetem: Jogász	DSS létrehozója, pártelnöke; parlamenti képviselő; Jugoszlávia elnöke
Mirko Cvetković	DS	58 (1950)	Nem, párton kívüli	Belgrádi Egyetem: Közgazdász 1985 – Manchester (Nagy- Britannia): közgazdaságtan doktora	Világbank munkatársa; miniszter helyettes; Privatizációs Ügynökség igazgatója, pénzügyminiszter

* Miniszterelnökké történő megválasztáskor.

Forrás: a szerző munkája

10. számú melléklet: A horvát miniszterelnökök karrierútja

Név	Párt-támogatás	Életkor* (születési év)	Párttag	Végzettség	Karrierút
Stjepan Mesić	HDZ	56 (1934)	Igen, (1990–1994)	1961 – Zágrábi Egyetem: jogász	Jugoszlávia elnöke (1991) Köztársasági elnök (2000–2010) Parlament elnöke (1992–1994) HND-tag (1994–1997) HNS-alapító (1997–)
Josip Manolić	HDZ	70 (1920)	Igen (1990–1994)	n.a.	HND-tag, parlamenti képviselő Megyék Háza elnöke (1993–1994)
Dr. sc. Franjo Gregurić	HDZ	52 (1939)	Igen, (1992–)	n.a.	Állami vállalatok elnöke
Hrvoje Šarinić	HDZ	57 (1935)	Igen (1990–)	Zágrábi Egyetem: építészmérnök	HDZ-alapító Nemzetbiztonsági Hivatal elnöke, Államfői Hivatal vezetője
Nikica Valentić	HDZ	43 (1950)	Igen (1990–)	1974 – Zágrábi Egyetem: jogász	INA-Olajipari vállalat elnöke
Mr. sc. Zlatko Mateša	HDZ	46 (1949)	Igen (1990–)	1974 – Zágrábi Egyetem: jogász	Kormány- és gazdasági miniszter INA-Olajipari vállalat munkatársa Horvát Olimpiai Bizottság elnöke
Ivica Račan	SDP	56 (1944–2007)	Igen, pártelnök (1993–2007)	1968 – Zágrábi Egyetem: jogász	Horvát Kommunista Szövetsége (1961–1990)

					SDP-alapító
Dr. Ivo Sanader	HDZ	50 (1953)	Igen (1990–2010), pártelnök (2000–2009)	Filozófus	Tudományügyi miniszter, Nemzetbiztonsági Hivatal elnöke Államfői Hivatal vezetője
dipl. iur. Jadranka Kosor	HDZ	56 (1953)	Igen (1990–), pártelnök (2009–)	Zágrábi Egyetem: jogász	Újságíró Államfőjelölt (2005) családügyi miniszter

* Miniszterelnökké történő megválasztáskor.

Forrás: a szerző munkája

11. számú melléklet: A balkáni régió államfőinek jellemzői

Ország	Kormányforma	Megbízatási idő (újraavasztás)	Választás módja	Államfő
Szerbia	„kvázi” félelnöki	5 év/1x	közvetlen	Boris Tadić, 2004– (Demokrata Párt)
Horvátország	parlamentáris	5 év/1x	közvetlen	Ivo Josipović, 2009– (függ.)
Szlovénia	parlamentáris	5 év/1x	közvetlen	Danilo Türk, 2007– (függ.)
Bosznia–Hercegovina	félelnöki	4 év/8 havonta rotálódik	3 etnikum 2 entitásból 3 főt választ	Bakir Izetbegović, 2012.márc. – (bosnyák)
Montenegró	félelnöki	5 év/1x	közvetlen	Filip Vujanović, 2008– (függ., Szoc.Dem. Párt)
Kosзовó	parlamentáris	5 év/1x	közvetett (parlament 2/3-a), 2012-től közvetlen	Alifete Jahjaga, 2010– (függ.)
Albánia	parlamentáris	5 év/1x	közvetett (parlament 3/4-a)	Bamir Topi, (függ., Albán Demokrata Párt)
Macedónia	parlamentáris	5 év/1x	közvetlen	Gjorge Ivanov, 2009– (Demokrata Párt)

Forrás: a szerző munkája

12. számú táblázat: Szerb köztársasági elnökök az egyes kormányzati ciklusokban

	2001–2003	2004–2007	2007–2008	2008–
Elnök	Milan Milutinović	Boris Tadić	Boris Tadić	Boris Tadić
Az elnököt támogató párt(ok)	SPS–JUL–ND	DS	DS	DS
A kormány politikai orientációja	vegyes (DOS)	jobboldali (DSS–SPO–NS–G17Plus)	vegyes (DS–DSS–NS–G17Plus)	baloldali (DS–SPS–G17plus–kisebbség)
Az elnök és a kormány politikai orientációja közötti viszony	ellentétes	ellentétes	illeszkedő	illeszkedő
Az elnök szerepfelfogása	szimbolikus	szimbolikus	szimbolikus	szimbolikus–támogató
Politikai konfliktusok az elnök és a kormány között	nincs	minimális	minimális	minimális
Az elnök politikai aktivitása, jelenléte a politikai napirenden	nincs	jelentős	jelentős	jelentős
Az elnök politikai súlya	gyenge	közepes	közepes	közepes

Forrás: a szerző munkája

13. számú táblázat: Horvát köztársasági elnökök az egyes kormányzati ciklusokban

	Elnök	Az elnököt támogató párt(ok)	A kormány politikai orientációja	Az elnök és a kormány politikai orientációja közötti viszony	Az elnök szerepfelfogása	Politikai konfliktusok az elnök és a kormány között	Az elnök politikai aktivitása, jelenléte a politikai napirenden	Az elnök politikai súlya
1990–2000	Franjo Tuđaman	HDZ	jobboldali (HDZ)	illeszkedő	támogató	nincs	jelentős	erős
2000–2003	Stjepan Mesić	HNS–HSSS–IDS–LS	baloldali (SDP–LS–(HSL–IDS)–HSS–HNS–LIBRA)	ellentétes	szimbolikus	minimális	nincs	közepes
2003–2008	Stjepan Mesić	HNS–HSSS–IDS–LS	jobboldali (HDZ–DC)	ellentétes	szimbolikus	minimális	nincs	közepes
2008–2009	Stjepan Mesić	HNS–HSSS–IDS–LS	jobboldali (HDZ–HSL–SDS–HSS–HSU)	ellentétes	szimbolikus	minimális	nincs	közepes
2009–	Stjepan Mesić	HNS–HSSS–IDS–LS	jobboldali (HDZ–HSS–SDSS)	ellentétes	szimbolikus	minimális	nincs	közepes
	Ivo Josipović	SDP		ellentétes	szimbolikus	minimális	nincs	közepes

* 1990-2000: Mivel ezek időszakban félelnöki rendszer volt, és a kormányokat is mind a HDZ adta, így az egyszerűsítés lehetséges.

Forrás: a szerző munkája